

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**POLÍTICA DE DESONERAÇÃO TRIBUTÁRIA  
DURANTE O PRIMEIRO GOVERNO DILMA  
ROUSSEFF**

KAMILA MESQUITA DE OLIVEIRA  
Matrícula nº: 108139888

ORIENTADORA: Prof. Denise Lobato Gentil

ABRIL 2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

# **POLÍTICA DE DESONERAÇÃO TRIBUTÁRIA DURANTE O GOVERNO DILMA ROUSSEFF**

---

KAMILA MESQUITA DE OLIVEIRA  
matrícula nº: 108139888

ORIENTADORA: Profa. Denise Lobato Gentil

ABRIL 2016

*As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor*

Dedico este trabalho a Rafael, por todo amor e companheirismo, sem o qual eu não seria capaz de alcançar essa vitória.

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar gostaria de agradecer a Deus e aos meus pais pelo amor e suporte dado durante toda minha vida, enfatizando em todos os momentos o valor transformador da educação. Agradeço também à minha orientadora Denise Gentil que me foi um exemplo inspirador de educadora e agente de mudança na sociedade. Aos meus colegas de graduação que acompanharam todos os desafios impostos e, especialmente à Alessandra Soares, uma irmã que pude encontrar nesse momento da minha vida, exemplo de determinação, caráter e amizade.

Às minhas amigas de infância, Izabelle e Gabriela, que passaram por todas as etapas importantes da minha vida até aqui e sabem o real valor dessa conquista.

Ao meu noivo, Rafael, peça fundamental na minha história, a quem devo a maior parte dessa vitória, por me incentivar e motivar nos momentos mais difíceis dessa trajetória com a esperança de, juntos, construirmos uma sociedade melhor para as próximas gerações.

À UFRJ pela oportunidade contínua de aprendizado.

## **RESUMO**

O objetivo dessa monografia é analisar se a política de desoneração tributária, adotada de maneira isolada, alcançou o resultado esperado pelo governo brasileiro durante primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014) que eram os de reduzir custos, estimular novos investimentos privados, particularmente no setor industrial, e elevar a competitividade das empresas nacionais. Para isso, buscou-se avaliar, no campo teórico, o papel desempenhado pela tributação no crescimento e na distribuição de renda, bem como identificar quais práticas de desonerações foram adotadas durante o período estudado. Os resultados obtidos a partir desse estudo indicam que essa prática adotada pelo governo é um dos fatores que acaba aprofundar a crise econômica no país, pois não houve a utilização de mecanismos compensatórios atrelados às desonerações tributárias.

## ÍNDICE

CAPÍTULO I – TRIBUTAÇÃO E SEU PAPEL NO CRESCIMENTO E NA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA .....	11
1.1 – Teoria da tributação e seu papel segundo a visão keynesiana e kaleckiana .....	
1.2 – Breve estudo da evolução da carga tributária brasileira .....	16
CAPÍTULO II – POLÍTICAS DE DESONERAÇÃO REALIZADAS DURANTE O GOVERNO DILMA E SEUS OBJETIVOS .....	22
2.1 – Conceituação de desoneração tributária .....	23
2.2 – Contextualização das práticas de desoneração até 2010.....	23
2.3 – Desonerações durante o primeiro governo Dilma (2011-2014) .....	26
CAPÍTULO III – RESULTADOS E IMPACTOS DAS DESONERAÇÕES ENTRE 2011-2014.....	30
3.1 – O contexto econômico brasileiro e o enfrentamento da crise até 2010 .....	30
3.2 – A intensificação do ajuste fiscal a partir do ano de 2011 .....	33
3.3 – Efeitos da política de desoneração tributária no governo Dilma (2011-14) ....	38
CONCLUSÃO .....	47
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	49
ANEXO.....	52

## GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução da Carga Tributária Bruta: 1988-2014 (%PIB).....	17
Gráfico 2 - Dívida Líquida do Setor Público: 1991-2015 (%PIB) ..	18
Gráfico 3 – Receita Tributária por tributos em % PIB .....	19
Gráfico 4 - Carga Tributária por Esfera Federal (% PIB).....	20
Gráfico 5 - Produto Interno Bruto – PIB (2008-2014) .....	33
Gráfico 6 - Taxa básica de juros - SELIC: 2008-2014 .....	34
Gráfico 7 - Gastos Tributários preços correntes (R\$ Milhões).....	38

Gráfico 8 - Evolução dos Gastos Tributários em % do PIB e % Receita .....	39
---	----

## TABELAS

Tabela 1- Estimativas das principais desonerações tributárias pelo governo federal desde 2010 (R\$ bilhões).....	26
Tabela 2 –Taxas reais de variação do PIB – ótica da despesa.....	36
Tabela 3 - Componentes da Formação Bruta de Capital Fixo a preços correntes .....	37
Tabela 4 - Principais gastos tributários (2011-2014) – projeções PLOA .....	39
Tabela 5 - Gastos tributários de 2010-14: bases efetivas de 2010 a 2012 e projeções para 2013 e 2014.....	43
Tabela 6 - Gastos tributários - projeções PLOA 2014 consolidação por função orçamentária.....	44

## INTRODUÇÃO

A política de desoneração tributária tem sido um instrumento bastante utilizado pelo governo brasileiro desde os anos 90 que ganha maior relevância durante o primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff (2011-2014). Essa política que visava dar maior estímulo a setores estratégicos da economia, promovendo a competitividade e impulsionando o desenvolvimento industrial, procurou conceder diversos benefícios na forma de isenções sobre variados tributos. Nesse sentido, a partir do primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, através da concessão de incentivos fiscais, buscou-se impulsionar os setores mais intensivos em tecnologia, bens de capital, fármacos e software. Outra oportunidade encontrada pelo governo, nesse período, foi quanto ao desenvolvimento da infraestrutura do país. Através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) podemos observar um crescente estímulo do setor privado concomitantemente ao aumento dos investimentos públicos. Em certa medida, a contrapartida para haver essa alavancagem do investimento privado e da expansão do mercado consumidor, estava atrelada a concessão de uma série de desonerações tributárias, que foram ganhando força ao longo do tempo.



Depois de 2008, com o agravamento da crise mundial, o governo vê urgência em impulsionar a demanda agregada e daí surgem as medidas de redução de alíquotas do IPI de automóveis, IRRF e do IOF sobre o crédito ao consumidor. As desonerações promovidas no Governo Lula, acabam por gerar resultados positivos como aumento na produção e nas vendas e, conseqüentemente, acabam impulsionando a recuperação do crescimento e a arrecadação de impostos. Contudo, o que podemos observar a partir da posse de Dilma Rousseff, em 2011, é a reversão do cenário econômico, tanto interno quanto externo, que já não observa um crescimento das taxas de investimento privado e consumo das famílias. Nota-se que as estratégias utilizadas pelo governo anterior, como as desonerações tributárias, já não geravam mais os efeitos dinamizadores de estímulo ao crescimento.

Nesse sentido, o objetivo desse trabalho se centra em buscar compreender quais foram os fatores condicionantes para que a política de desoneração tributária não produzisse mais os mesmos resultados positivos, como os observados no período anterior. Dessa forma, na primeira parte do primeiro capítulo, analisa-se a importância da tributação como mecanismo de redistribuição de renda na visão de Keynes e Kalecki. Além disso, busca-se traçar um breve panorama sobre a evolução da carga tributária brasileira.

O segundo capítulo apresenta quais foram as principais desonerações aplicadas durante o primeiro mandato da Presidente Dilma (2011-2014) e encontra-se dividido em três blocos com objetivo de explicar o conceito de desoneração, contextualizar o fortalecimento dessa prática na realidade brasileira e identificar quais foram as ações adotadas até o período estudado de 2014. No terceiro capítulo buscou-se mapear quais foram os principais resultados e impactos gerados através das desonerações durante o período 2011-2014.

Procura-se, assim, investigar se a política de desoneração adotada de maneira isolada, alcançou o resultado esperado pelo governo brasileiro durante o governo de Dilma Rousseff que eram os de reduzir custos, estimular novos investimentos privados - particularmente no setor industrial - e elevar a competitividade das empresas nacionais.

## **CAPÍTULO 1 – Tributação e seu papel no crescimento e na redistribuição de renda**

### *1.1 – Teoria da tributação e seu papel segundo a visão keynesiana e kaleckiana.*

Pode-se inferir da grande obra de John Maynard Keynes, *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* (publicada em 1936), que a atuação do Estado na economia é fator fundamental para o bom funcionamento do capitalismo. É através do ativismo do Estado que podemos extrair dos mercados o maior nível de emprego possível, resultando em maximização no nível de bem-estar da sociedade. Nesse sentido, caberia ao Estado, por meio de sua capacidade de centralizar informações, fomentar recursos e influenciar a demanda, contribuindo para a composição de um cenário macroeconômico de maior segurança, propício aos investimentos do setor privado, minimizando incertezas, gerando aumento da renda esperada desses investimentos. Sendo assim, o papel do Estado na execução da política fiscal para Keynes desempenha dois objetivos diferentes: ou atuando como mecanismo de prevenção, ou através da elevação do gasto, visando mitigar os efeitos cíclicos (AFONSO, 2010; BRITO, 2014; KEYNES, 1996).

Segundo Gobetti (2008), “a política fiscal poderia ser usada como instrumento de distribuição de renda, potencializando o efeito multiplicador dos gastos públicos, por meio da tributação dos mais ricos e das transferências fiscais para as camadas da população com maior propensão a consumir”. No capítulo XXIV da *Teoria Geral* (2010), Keynes afirma que:

“Desde o fim do século XIX, a tributação direta — imposto sobre a renda e sobretaxas, e impostos sobre as heranças — vem conseguindo realizar, especialmente na Grã-Bretanha, considerável progresso na diminuição das grandes desigualdades de riqueza e de renda” (KEYNES, 1996: 341).

Nesse sentido, a intervenção do Estado na economia, segundo ele, pode ser realizada ou por meio da política monetária, com a gestão da taxa de juros pelo Banco Central, ou por meio da política fiscal, com a ação direta ou indireta do Estado mediante gastos e tributação sobre o setor privado, não como uma ação punitiva sobre esses agentes, mas sim como um mecanismo de redistribuição de renda (AFONSO, 2010; BRITO, 2014). Portanto, para Keynes:

“Os impostos sobre a renda, particularmente quando gravam a renda ‘não ganha’, os impostos sobre lucros de capital, sobre heranças, etc., são tão importantes quanto à taxa de juros, sendo mesmo possível que as modificações eventuais da política fiscal tenham, pelo menos nas expectativas, maior influência que a própria taxa de juros. Se a política fiscal for usada como um instrumento deliberado para conseguir maior

igualdade na distribuição das rendas, seu efeito sobre o aumento da propensão a consumir será, naturalmente, tanto maior.” (KEYNES, 1996: 117).

Keynes defende a instauração de impostos progressivos, principalmente, sobre heranças, pois o autor acreditava que a elevada concentração de renda seria um obstáculo ao pleno emprego, uma vez que a parcela rica da população, possui uma propensão ao consumo muito menor em relação à sua renda, já a parcela dos mais pobres, que tem uma propensão marginal a consumir, muito maior, não encontra meios para concretizar esse consumo. Dessa forma, através de uma tributação progressiva, elevar-se-ia a propensão marginal (média) de consumo dos indivíduos, gerando aumento na rentabilidade esperada do investimento privado (BRITO, 2014).

Segundo Terra e Filho (2014), através da tributação, Keynes vislumbrava três objetivos:

“(i) permitir que a renda desigualmente distribuída possa ser realocada (Keynes, 1964); (ii) ampliar ou reduzir a renda pessoal disponível, fomentando, respectivamente, o aumento ou a contenção da demanda agregada (Keynes, 1972); e (iii) viabilizar a expansão da capacidade de investimento do Estado e, por conseguinte, a estabilização automática das economias monetárias da produção (Keynes, 1980)” (TERRA & FILHO, 2014: 4).

É através do gasto público que é possível impulsionar o aumento da despesa privada (consumo e investimento). Quando ocorre um aumento no gasto público, as famílias têm a propensão a responder com um aumento no consumo, de maneira mais imediata do que as empresas, por exemplo. Este fato ocorre pois, as decisões de investimento privado ocorrem com certa defasagem e se mostram de forma menos sensível aos gastos públicos. O empresariado precisa ter alguma garantia de que os gastos realizados pelo governo se comportarão de maneira contínua a fim de estimular a expansão da sua produção. É importante ressaltar que, o que as empresas realmente prezariam, seria a condução da política fiscal de modo contínuo, em relação ao comportamento da demanda agregada no longo prazo (BRITO, 2014).

É possível a utilização do mecanismo de isenções de impostos sobre bens e serviços, como estímulos fiscais, contudo, é importante observar que talvez o próprio Estado não seja competente o suficiente para gerenciar tal mecanismo. Essa estratégia, além da difícil execução, seria muito complicada de se reverter quando se alcançasse o pleno emprego. Keynes acreditava muito mais na capacidade do investimento em atuar na diminuição das flutuações de demanda, visando o pleno emprego. Dessa forma, como afirma Brito (2014: 14), “a capacidade de planejamento de longo prazo e de mobilização de investimentos públicos e privados a partir do Estado seria o caminho para a estabilidade duradoura”. (CARVALHO, 2011; BRITO, 2014)

Brito (2014) ainda aponta que o caráter do investimento público para Keynes deve ser o de atuação em áreas onde o setor privado seja ineficiente. Contudo, Keynes não reduz a importância que o setor privado possui no desenvolvimento econômico, e ressalta a necessidade de haver uma política monetária que proporcione uma baixa taxa de juros, que estimule o caminho para o pleno emprego. Sendo assim, segundo Brito (*op. cit.*), “Keynes defende prioritariamente investimentos públicos porque os mesmos estimulam investimentos privados e insiste na redução dos juros porque acredita na importância do papel complementar dos últimos”.

Keynes procura reforçar a diferença entre gasto público e déficit público. Para ele, “o déficit público só advirá se o volume de investimentos planejados falhar na produção do equilíbrio”, ou seja, o déficit é visto como um “último recurso” no caso de uma recessão já em vigor na economia (TERRA & FILHO, 2014: 5). Nesse sentido, Keynes não apóia a elevação indiscriminada do gasto público. O autor objetivava a efetivação das políticas de estabilização do nível de emprego através de investimentos e de programas de transferência, visando a preservação dos níveis de renda. O objetivo central de Keynes, com suas orientações de política tributária de distribuição de renda era atingir a diminuição da propensão média a poupar da economia, a fim de expandir os efeitos do multiplicador<sup>1</sup> (GOBETTI, 2008: 20).

Keynes se mostra avesso a possibilidade de que o financiamento dos gastos públicos seja garantido através do aumento de impostos, uma vez que tal fato impactaria negativamente a renda, antes mesmo que tais gastos tenham a oportunidade de surtir efeitos positivos na economia. A manutenção de um certo nível de dívida pública é fundamental para se garantir maior eficiência da política fiscal. Brito (2014) e Carvalho (2011) concluem que: “a capacidade de pagamento da dívida pública pelo governo é fortalecida, num horizonte de médio prazo, pela administração dos prazos da dívida e pela própria recuperação da atividade econômica atribuída à política fiscal, que aumenta a arrecadação tributária”.

Na visão de Kalecki, em seu artigo *Três Caminhos para o Pleno Emprego* (1944), o autor analisa os três fatores relevantes que, para ele, são fundamentais para se alcançar o pleno emprego:

---

<sup>1</sup> Segundo Brito (2014), “de um lado, o efeito multiplicador permite que a soma necessária de gastos públicos, face a uma deficiência de demanda, seja inferior à soma da deficiência observada. Por outro lado, a teoria do multiplicador garante que, ao final do processo expansivo iniciado pela política fiscal, o balanço entre gastos públicos e impostos se mostre equilibrado e até mesmo superavitário, dependendo do valor do multiplicador e da sensibilidade da receita de impostos à variação da renda”.

“1) pelo dispêndio do governo em investimentos públicos (por exemplo, escolas, hospitais, rodovias, etc.) ou em subsídios ao consumo popular (auxílio às famílias, redução da tributação indireta, subsídios para manter baixos os preços dos bens de subsistência) - entendido que esse dispêndio é financiado por empréstimos. Chamaremos esse método abreviadamente de Dispendio Deficitário; 2) pelo estímulo ao investimento privado (através de uma redução na taxa de juros, diminuição do imposto de renda, ou outras medidas que auxiliem o investimento privado); 3) pela redistribuição de renda das classes de mais alta para as de mais baixa renda” (KALECKI, 1944).

Alinhado com as formulações de Keynes, Kalecki acredita que, na medida em que se aumenta o imposto sobre a renda dos mais ricos, atrelada a redução da tributação sobre bens essenciais (ou semi essenciais) de consumo na mesma proporção, ocorre a elevação da propensão média a consumir. Contudo, ele aponta que o fator negativo de tal elevação no imposto sobre a renda, seria o de inibir o investimento privado. Dessa maneira, Kalecki pontua que:

“Deve-se notar que, se os recursos provenientes do imposto sobre a renda são utilizados, não para subsidiar o consumo privado, mas para investimento público, isto também aumentará a demanda efetiva, desde que o investimento privado não seja afetado. Pois, enquanto uma parte da renda afetada pelo novo tributo era poupada, todos os recursos provenientes do tributo são gastos em bens de investimento. Assim, a demanda por bens de investimento cresce mais do que caiu a demanda por bens de consumo (KALECKI, 1944).

Segundo Kalecki, um imposto sobre a renda, significativamente robusto, solucionaria o problema do pleno emprego, com a premissa de que uma parcela deste imposto seja alocada em uma “base modificada<sup>2</sup>”. Em sua visão, a tributação tem a propensão a diminuir o consumo dos indivíduos tributados, acarretando em um estímulo da demanda efetiva, “na medida em que recai sobre a poupança”. Para Kalecki, esta dinâmica seria mais vantajosa do que a utilização de uma política de déficit orçamentário, na medida que a tributação sobre a renda, não só garante a efetivação do pleno emprego, mas também possibilita maior igualdade na distribuição da renda. Contudo, o autor salienta que: “por essa razão, o pleno emprego através da tributação deve provavelmente encontrar uma oposição muito mais forte do que uma política de déficit orçamentário”. Isto porque, a aplicação do imposto sobre a renda possui certo limite, segundo ele, e depois que se alcançasse este teto, “não se deve hesitar em ter adicionalmente o déficit orçamentário que ainda seja necessário para atingir e manter o pleno emprego” (KALECKI, 1944).

---

<sup>2</sup> Ou ainda substituída por um imposto sobre o capital.

Kalecki defende como dever do Estado o controle sobre os fluxos de investimentos privados através ou de taxas de juros ou de alíquotas de imposto sobre os lucros a fim de se alcançar um maior grau de utilização de capacidade produtiva, colaborando para a garantia da estabilidade dos lucros. É por meio da redução das taxas de juros, do imposto de renda ou da concessão de benefícios que o Estado promoveria o incentivo ao investimento privado e este, proporcionaria equipamentos para a produção dos bens de consumo (BRITO, 2014: 21).

Em seu artigo “Uma Teoria da tributação da mercadoria, da renda e do capital”, Kalecki (1983) afirma que ao se instituir um imposto sobre a renda dos empresários, essa carga recairia sobre o investimento planejado, exercendo uma influência depressiva sobre a indução a investir. Contudo, o autor observa que, no primeiro período da inclusão desse tributo, o lucro bruto aumentaria “pelo mesmo montante dos novos impostos totais”, fazendo com que essa expectativa de retorno proporcional por parte dos empresários contrabalanceie a influência negativa do imposto de renda sobre a incentivo ao investimento. Nesse sentido, o resultado gerado através da instituição desse tipo de imposto seria, segundo ele, o aumento da demanda por bens de consumo dos trabalhadores “da parte dos desempregados”, fazendo com que se eleve a produção e os preços desses bens, acarretando em redução do consumo “real” de trabalhadores empregados antes da inclusão desse imposto.

Quanto a tributação do capital, Kalecki afirma que, diferentemente da alíquota sobre a renda, esse tributo não tende a baixar a rentabilidade líquida do investimento ou mesmo elevar a taxa de juro, pois o mesmo não significa um custo de produção. Aqui, a indução a investir, não é atingida negativamente por um aumento do imposto sobre o capital caso os retornos esperados permaneçam constantes. O autor chega a apontar que a tributação do capital não só faz o lucro bruto aumentar no montante total, como também eleva de modo significativo a renda “que permanece com os capitalistas depois de pagarem os impostos”. Sendo assim, Kalecki conclui que:

“Segue-se que a tributação do capital talvez seja o melhor meio para estimular os negócios e reduzir o desemprego. Tem todos os méritos do financiamento da despesa governamental por meio de empréstimo, mas distingue-se do empréstimo pela vantagem de o Governo não se tornar vendedor. É difícil, porém, acreditar que a tributação do capital venha a ser aplicada em larga escala para esse fim; porque ela parece minar o princípio da propriedade privada, e, portanto, nesse caso, como em geral, ‘qualquer governo que tenha tanto o poder como a vontade de remediar os maiores defeitos do sistema capitalista teria a vontade e o poder de aboli-lo completamente’”. (KALECKI, 1983)

Podemos notar que para esses autores, o investimento exerce papel fundamental na determinação do nível de renda agregada e é de suma importância que o Estado se encarregue desse compromisso de contínuo estímulo a fim de se alcançar o pleno emprego.

### *1.2 – Breve estudo da evolução da carga tributária brasileira*

Segundo Afonso, Soares e Castro (2013: 6) o sistema tributário brasileiro é caracterizado por uma palavra: paradoxo. Os autores afirmam que durante o pós guerra, elevou-se sobremaneira a carga tributária bruta global até alcançar um nível superior à média das economias avançadas acumulando, assim, distorções e fazendo com que a má qualidade dos tributos seja um desafio maior do que o volume arrecadado. Conforme um recente estudo da CEPAL<sup>3</sup>, durante a década de 80 e 90, difundiu-se a tese de que, a tributação deveria se abster dos objetivos distributivos - que vinham sendo aplicados durante parte do século XX e eram apoiados no princípio da progressividade - para que a tributação se desse de forma eficiente, sem que se produzisse distorções no sistema. Nesse sentido, essa função distributiva clássica se daria apenas pelo lado do gasto, fazendo com que a autoridade tributária apenas fosse encarregada da arrecadação dos impostos, tendo pouca (ou nenhuma) ênfase extrafiscal. Assim, competiria ao Tesouro, a função de gerar intervenções redistributivas através de transferências de renda e gastos sociais. Tal modelo é o que prevalece desde então, na economia brasileira, que possui o efeito de reduzir a progressividade e restringir o papel redistributivo do imposto de renda (GOBETTI & ORAIR, 2015: 4).

A carga tributária alcança o nível de aproximadamente 25% do PIB, permanecendo nesse nível no final dos anos 60 (AFONSO *et. al.*, 1998: 4). É possível observar que, até o início da década de 60, a alíquota do imposto de renda no Brasil, chegou a atingir 65%, durante o governo de João Goulart. Entretanto, com a instauração do governo militar, esta alíquota cai para o patamar de 50%, mas permanece com o caráter progressivo, com a existência de 12 faixas de tributação, incidindo de maneira ampla sobre rendas tanto do capital, quanto do trabalho. É com a presidência de José Sarney, no final da década de 80, que essa progressividade é deixada para trás, através da redução para três faixas de tributação, com alíquota máxima de 25%. O caráter regressivo se acentua com a ampliação dos benefícios tributários aos rendimentos do capital através da isenção de dividendos, acarretando em uma estrutura de tributação ineficiente e distorcida (GOBETTI & ORAIR, 2015).

---

<sup>3</sup> Hanni, M.; Martner, R.; Podestá, A. El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina. Revista Cepal 116, agosto, 2015.

Com a promulgação da Constituição de 1988, nota-se a implementação de um sistema tributário dual, constituído não só por impostos tradicionais, mas também pelas contribuições sociais. Tal dualidade exerce um papel relevante na evolução da tributação brasileira, e é explicada pelo fato de as contribuições sociais possuírem regulamentos diferentes dos elegíveis aos impostos tradicionais. Nesse sentido, as contribuições sociais podem ser cumulativas, não precisam necessariamente ser repartidas entre os entes da Federação e nem estão subordinadas ao princípio da anualidade e devem ser vinculadas a despesas específicas (financiamento da Seguridade Social). Três outros significantes movimentos foram engendrados com a Constituição de 88, como a *i*) ampliação e universalização dos direitos sociais; *ii*) restrição do poder de criar impostos à União; e *iii*) aumento da fatia do “bolo tributário” concedida a estados e municípios. Juntas, essas ações se tornaram determinantes na composição e volume da arrecadação brasileira desde então (SANTOS & GENTIL, 2009).

Novas tributações passam a ser criadas, a exemplo da CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido) de pessoas jurídicas que, diferentemente do IRPJ (Imposto de Renda sobre Pessoas Jurídicas), não possuía caráter distributivo com estados e municípios e não estava sujeito a anualidade. Dessa maneira, já em 1994 a União já havia se restituído a parcela do “bolo tributário”, anterior a Constituição de 88 (*op. cit.*, 127). Contudo, como afirmam Santos e Gentil (*op. cit.*), a crescente preocupação com o equilíbrio das contas públicas acaba por gerar aumentos gradativos na carga tributária, principalmente em função das crises cambiais de 1999 e 2002-03, através da criação de novas contribuições sociais e/ou elevação dos tributos já existentes. Como obrigatoriamente o governo deveria utilizar a arrecadação das contribuições sociais com as despesas da Seguridade e, por vezes, havia a necessidade da utilização desses recursos fora desta área, o governo elaborou um Fundo Social de Emergência (FSE) – atual DRU - que permitia a temporária desvinculação de 20% das receitas recolhidas através das contribuições sociais.

Outro fator de destaque é o aumento da incidência dos tributos indiretos a partir dos anos 90, que incidem sobre o consumo, taxas, lucro e movimentações financeiras. Esse aumento é explicado majoritariamente, pela elevação da arrecadação de impostos cumulativos deteriorando a qualidade da tributação. É importante destacar a baixa tributação sobre patrimônio e, principalmente, sobre a renda, refletindo uma clara preferência da União por tributos de simples arrecadação e, mesmo tendo qualidade questionável, tais tributos dispõem de grande produtividade fiscal e não são partilhados com estados e municípios. Notamos que,



em 1995, o governo passa a isentar completamente a tributação sobre lucros e dividendos (GOBETTI & ORAIR, 2015; AFONSO et. al, 1998).

Segundo o IBGE, a CTB é composta por 5 categorias dos tributos brasileiros: *i*) impostos sobre produtos; *ii*) outros impostos ligados à produção; *iii*) impostos sobre renda e propriedade; *iv*) contribuições sociais efetivas; e *v*) impostos sobre o capital. Na análise realizada por Santos e Gentil (2009) podemos constatar que os componentes que acarretaram a trajetória ascendente da CTB, no período pós Plano Real (1995-2007), foram os impostos sobre produtos, renda, patrimônio e capital, além das contribuições previdenciárias. Nesse sentido, as crises cambiais de 1999 e 2002-03 são determinantes no aumento não progressivo da carga tributária, onde os ajustes promovidos possuem caráter pró-cíclico, visando o aumento do resultado primário causando impactos negativos no nível de atividade econômica (ORAIR *et. al.*, 2013: 37).

Durante a década de 90, a economia brasileira é diretamente influenciada por um cenário internacional com excesso de liquidez, onde os fluxos do capital financeiro direcionavam-se para os países em desenvolvimento. Simultaneamente, a política macroeconômica interna promovia a abertura comercial, liberalização financeira e um consequente processo de privatização. O resultado da combinação desses fatores, juntamente com a adoção do modelo de controle inflacionário, baseado na âncora cambial, acaba por gerar alta dos juros, elevação dos gastos financeiros e também da carga tributária. A instauração do Plano Real acaba por aprofundar a vulnerabilidade externa, gerando déficits cada vez mais profundos na balança comercial. Através de uma política de alta dos juros, a fim de se evitar ataques especulativos, grandes impactos sobre as contas nacionais são gerados. Assim, com a reversão do ciclo de liquidez externa, no ano de 1999, o país perde reservas e substitui o regime de âncora cambial por um regime de livre flutuação. O orçamento público sofre grande impacto e, dessa forma, elevam-se os gastos financeiros e a carga tributária (SANTOS & GENTIL, 2009).

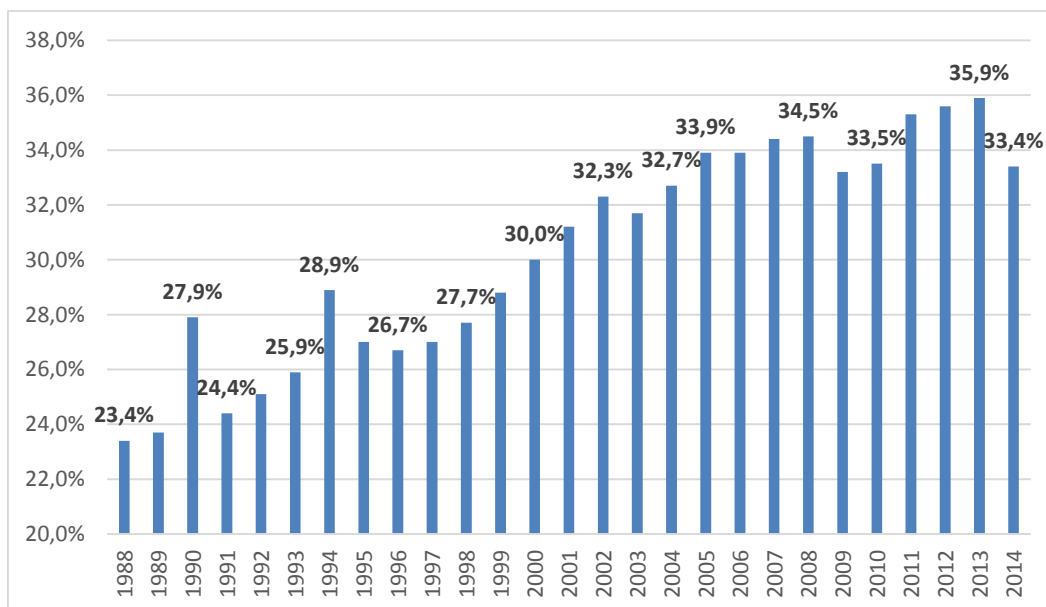
Após o Plano Real verificamos um cenário de sucessivas tentativas de promoção de um ajuste fiscal que colaboraram no aumento das receitas das contribuições sociais que, por serem receitas vinculadas, elevaram os gastos com a seguridade social e ainda serviram para assegurar o superávit primário da economia. Como consequência dessas tentativas de ajuste nota-se relevantes aumentos na carga tributária bruta (CTB) da economia, no gasto corrente e na influência das contribuições sociais na carga tributária bruta total. Segundo Santos e Gentil

(2009), todos esses fatores contribuíram para retardar o potencial crescimento da economia brasileira devido a, pelo menos, dois principais motivos:

“i) incrementos na carga tributária bruta desestimulam o investimento agregado e a oferta de trabalho e, portanto, o crescimento da economia; ii) incrementos no peso das contribuições sociais – em grande parte incidentes sobre o faturamento das firmas e não sobre o valor agregado destas – na carga tributária diminuem a eficiência sistêmica da economia brasileira (ou, de outro modo, contribuem para aumentar o Custo Brasil) e, portanto, prejudicam as exportações e o próprio crescimento da economia; e, finalmente” (SANTOS & GENTIL, 2009: 128).

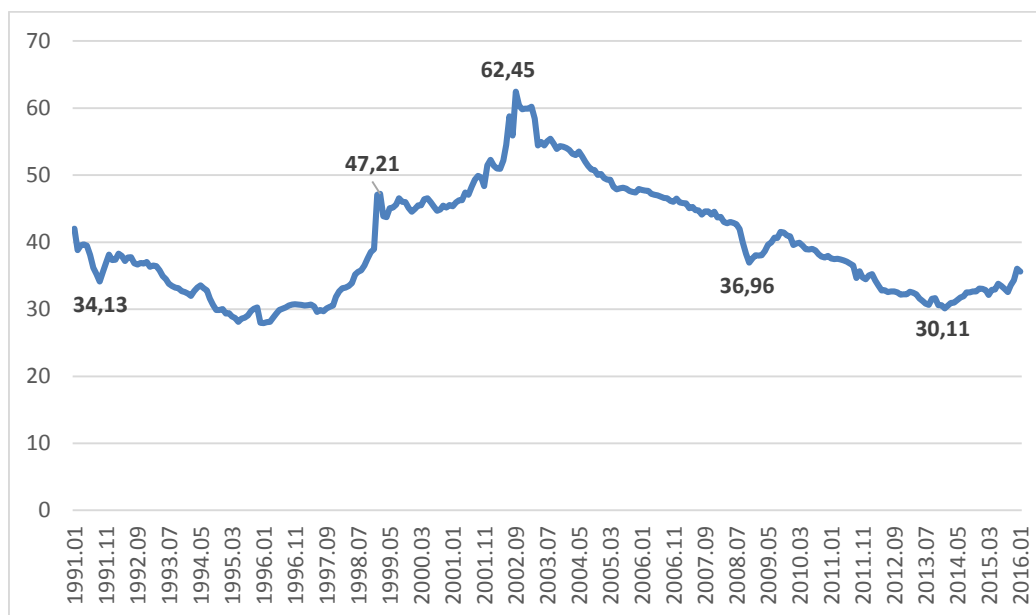
Após esse período de crise cambial no começo dos anos 2000, podemos notar uma modificação no regime de tributação do PIS/PASEP e COFINS, através da criação da tributação de valor adicionado sobre importações e nas contribuições previdenciárias de servidores públicos (ORAIR *et. al.*, 2013). A partir de 2003, observa-se a recuperação do dinamismo da economia externa contribuindo para a redução da debilidade brasileira frente ao mercado internacional. O nível das exportações sobe e, com isso, as reservas internacionais se recuperam. Nota-se também a redução da dívida líquida do setor público (DLSP) e uma maior flexibilização das metas de superávit primário, através da exclusão das empresas estatais e das deduções de investimentos privados e desonerações (ORAIR, 2014).

**Gráfico 1-Evolução da Carga Tributária Bruta: 1988-2014 (% PIB)**



Fonte: ORAIR, 2014 e Dados da Receita Federal de 2013 e 2014. Elaboração própria.

**Gráfico 2 - Dívida Líquida do Setor Público: 1991-2015 (%PIB)**



Fonte: IPEADATA. Elaboração própria.

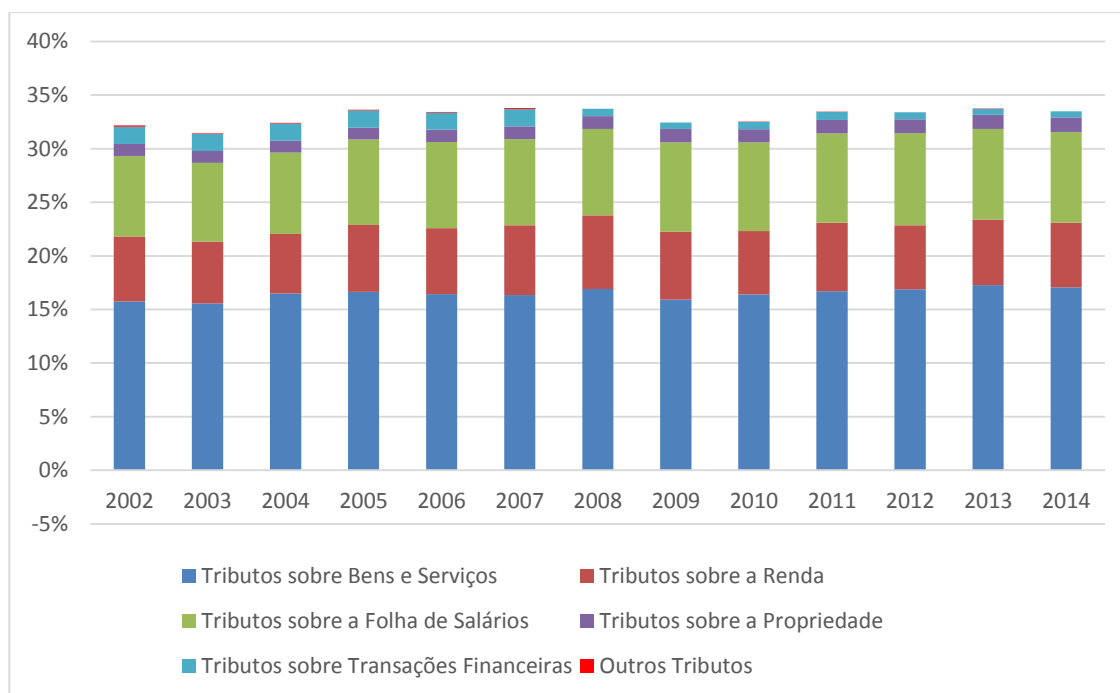
A CTB segue sua trajetória ascendente de 2004 até meados de 2008, quando é interrompida pela deflagração da crise internacional e pelo pacote anticíclico de desonerações tributárias. Essas desonerações contavam com reduções nas alíquotas do IOF sobre o crédito e do IPI sobre bens de consumo duráveis e materiais de construção. Além disso, nota-se a extinção da CPMF e a progressiva diminuição na alíquota da CIDE, cujo atual objetivo é se mostrar como um instrumento de combate à inflação. Após a “superação” da crise, observamos que já em 2010, a CTB volta a crescer alcançando níveis históricos a partir de 2012. Contudo, é importante ressaltar que essas medidas visavam não só o enfrentamento da crise, como possuíam, em certa medida, caráter permanente de estímulo aos investimentos em inovação, exportação, bens de capital e setores específicos, principalmente o industrial (ORAIR *et. al.*, 2013: 40-43). Nesse sentido, através dos trabalhos de Orair *et. al.* (*op. cit*) e Orair (2014), questiona-se o fato de que não foram as onerações o principal fator de elevação da CTB, visto que a partir de 2004 (e mais fortemente após 2008) ocorrem elevados e progressivos volumes de desonerações visando o incentivo ao investimento. Um profundo estudo realizado por Santos, Ribeiro e Gobetti (2008) indica que o processo de elevação da CTB, pós implementação do Plano Real, aparenta estar “dividido” em dois momentos:

“*a*) um primeiro “momento” no período (1998-2003), em que a elevação da CTBB, crucial para a sustentabilidade da DLSP, se dá através de uma tributação mais pesada sobre as empresas estatais e da criação de novos impostos (indiretos e sobre o patrimônio) e/ou a majoração das alíquotas de impostos existentes (notadamente indiretos); e *b*) um segundo “momento” no período 2004-2007, em que a elevação dos impostos parece estar relacionada a um aumento da lucratividade das empresas e da

formalização da economia (e do mercado de trabalho, em particular) associados a um novo (e ainda pouco compreendido) ciclo de crescimento econômico”.

Nesse sentido, Orair *et. al.* (2013) buscam mapear quais foram os fatores condicionantes que proporcionaram o progressivo aumento da CTB ao longo do período posterior à 2008 e questionam o porquê da carga tributária ter crescido mesmo em meio a significativas desonerações. Conforme podemos ver na tabela situada no anexo 1, o primeiro indício de aumento da CTB, no período de 2002-2013, é dado pelo crescimento dos impostos sobre a folha de pagamentos (0,5 p.p) e das contribuições sociais (1,6 p.p), explicando boa parcela da expansão da CTB. Os impostos sobre a renda, lucro e ganhos de capital de pessoas físicas, também apresentam significativo crescimento de 0,75 p.p durante o período. Esses três grupos de tributos possuem um aspecto em comum que é a incidência majoritária sobre os rendimentos do trabalho, contribuindo para grande parte da elevação de 3,18 p.p na CTB entre 2002-13. Os autores salientam que essa evolução se deveu concomitantemente à ampliação da formalização no mercado de trabalho, que se deslocou de 40,8% para 47% no período destacado.

**Gráfico 3 – Receita Tributária por tributos em % PIB**



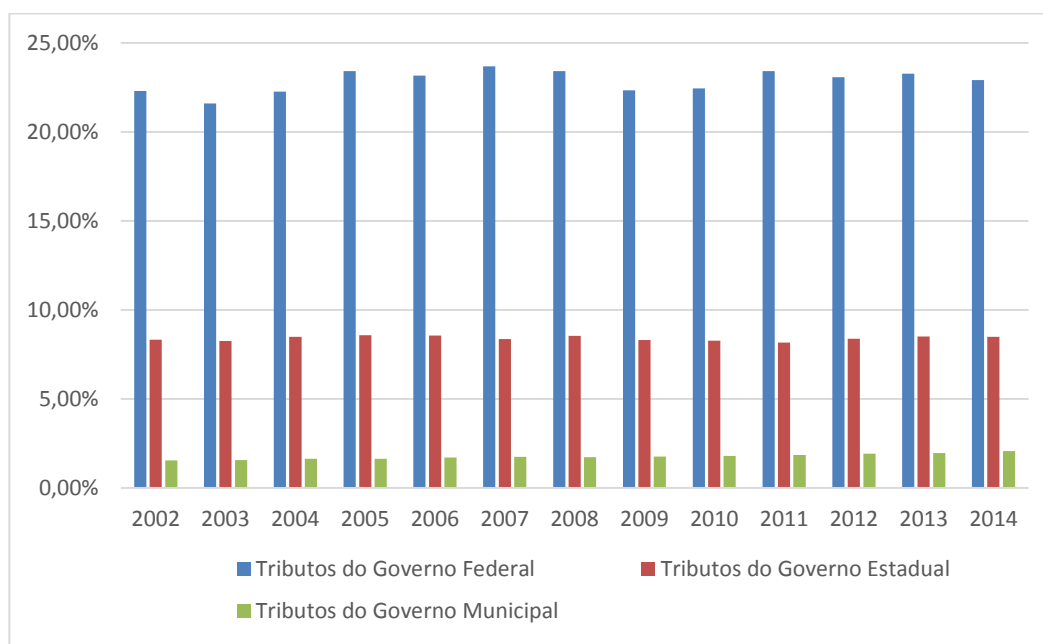
Fonte: Receita Federal. Elaboração própria.

Outro tributo destacado pelos autores, são os impostos sobre o comércio e as transações internacionais que passam de 0,24 p.p, entre 2002-2005, para o patamar de 0,85 p.p, no acumulado entre 2002-2013. Esse grandioso aumento é justificado pela mudança na legislação do PIS/PASEP-COFINS sobre importações, acarretando em um descolamento transitório da arrecadação sobre os fluxos de importações (que se expandiram consideravelmente no mesmo

período) e, portanto, a carga tributária passa, assim, a acompanhar a elevação no volume dessas importações, constituindo um fator relevante na composição da CTB. É importante pontuar também que tanto os impostos sobre o comércio e as transações internacionais, quanto aqueles sobre transações financeiras e de capital, possuíram alterações na legislação que causaram impactos na arrecadação, mas conseguem ser revertidos, reduzindo os efeitos agregados. Por exemplo, o fim da CPMF acarreta em redução na carga tributária, mas o aumento do IOF e a instauração da tributação do PIS/PASEP-COFINS, gera sua ampliação. Assim sendo, infere-se que as mudanças ocorridas na legislação tributária geraram um redirecionamento da tributação sobre transações financeira para importações (ORAIR *et. al.*, 2013: 48-49; ORAIR 2014).

O resultado alcançado através do recente estudo desenvolvido por Orair (2014) foi de que o aumento da CTB principalmente no período pós 2004 é fruto dos tributos incidentes sobre a renda do trabalho e comércio exterior. O autor assinala que as combinações de tais impostos são responsáveis por um incremento de 2,9 p.p do total de 3,2 p.p da elevação da CTB no período de 2002-2012. Tal fenômeno é justificado pela forte expansão da massa salarial, atrelada ao aumento do grau de formalização do mercado de trabalho e também da elevação do volume de importações na economia.

**Gráfico 4 – Carga Tributária por Esfera Federal (% PIB)**



Fonte: Receita Federal. Elaboração própria.

Analisando os dados, observamos que, nos últimos anos, a União vem reduzindo sua participação no total da arrecadação e tem havido uma relativa tendência à estabilidade, pois

não observamos medidas de aumento de tributos, mas sim um crescimento na concessão de benefícios tributários, como redução de alíquotas em larga escala.

Santos e Gentil (2009) constatarem que a Constituição Federal de 88 tem grande influência na dinâmica da tributação até os dias de hoje. Para os autores, o aumento da carga tributária desde então, exerceu um papel de destaque na “manutenção da estabilidade macroeconômica e na melhoria na distribuição pessoal da renda brasileira” produzida através do incremento do valor das transferências públicas às famílias de baixa renda. Porém, ambos destacam que a tributação brasileira carece de muitos ajustes e mesmo de uma série de simplificações. Gobetti e Orair (2015) apontam que o princípio da progressividade tributária é violada no topo da distribuição de renda brasileira onde há um alto grau de rendimentos isentos, tais como a tributação sobre lucros e dividendos, que seria capaz de gerar significativa receita para o governo. A estrutura tributária regressiva colabora para o aumento do nível de desigualdade e concentração de renda no país. Diversos debates então sendo realizados a fim de se chegar num consenso sobre a reformulação e aperfeiçoamento do nosso sistema tributário para torná-lo mais eficiente, cooperando para melhorar o desempenho da economia do país.

## **CAPÍTULO 2 – POLÍTICAS DE DESONERAÇÃO REALIZADAS DURANTE O GOVERNO DILMA E SEUS OBJETIVOS**

Neste capítulo abordaremos o conceito de desoneração tributária e suas principais características tendo como base, principalmente, as definições da própria Receita Federal. O objetivo será avaliar a magnitude das renúncias de receita, sua composição em termos de áreas de incidência e seus impactos sobre a carga tributária bruta.

### *2.1 – Conceituação de desoneração tributária*

Segundo os Demonstrativos dos Gastos Tributários (DGT), que acompanham o Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA, são consideradas desonerações tributárias: situações que acarretem isenções, reduções de alíquotas, abatimentos, deduções. Segundo a Receita Federal, tais ações possuem como finalidade, simplificar ou reduzir custos da administração, proporcionar equidade, retificar possíveis desvios, compensação de gastos feitos pela sociedade e entidades civis pela ausência de algum serviço típico do Estado, equilibrar rendas entre regiões e dar incentivo a certos setores da economia. Vemos aqui algumas alternativas às ações

de governo que buscam dar estímulo ao desenvolvimento social e/ou econômico, através do sistema tributário. (RECEITA FEDERAL, 2015: 7)

Segundo Salvador (2015) tanto os incentivos fiscais, quanto as próprias desonerações tributárias, incorporam um conjunto de medidas legais de financiamento público não orçamentário de políticas econômicas e sociais que nada mais são do que renúncias tributárias, visando beneficiar, através da redução da carga tributária, um setor econômico específico. A estes “gastos indiretos” convencionou-se chamar de *gastos tributários* que nada mais são do que as desonerações promovidas pelo governo para a realização de políticas públicas através do setor privado, por intermédio do aumento da disponibilidade econômica dos agentes.

É importante notar que até 2003 as desonerações encontravam-se no relatório da receita como benefícios tributários e, dessa forma, não incorporavam a ótica orçamentária de classificação das despesas públicas indo de encontro às sugestões de transparência do FMI (SALVADOR, 2015). Segundo a Receita Federal, os países procuram definir uma estrutura de tributação de referência a fim de que se identifique mais facilmente – e de forma mais transparente - os desvios e, a partir de então, julgar se tais desvios se configuram como sendo gastos tributários, ou não. Primeiramente, determina-se todas as desonerações tributárias baseando-se em um sistema tributário de referência e, em segundo lugar, avalia-se quais desonerações configuram-se como gastos indiretos e são passíveis de serem substituídas por gastos diretos.

## *2.2 – Contextualização das práticas de desoneração até 2010*

Alguns estudos acadêmicos (MACIEL, 2009; CORDILHA, 2015) elucidam que, a partir dos anos 60, a prática de concessões de incentivos fiscais, revelou-se um importante instrumento não só para promover a competitividade dos setores econômicos, mas também para impulsionar o desenvolvimento industrial regional. Nesse sentido, buscou-se direcionar a concessão desses benefícios para atividades e regiões estratégicas, promovendo isenções sobre IPI, imposto de importação e ICM para bens de capital. Com a redemocratização, porém, essas práticas acabam perdendo força com o advento de ideologias neoliberais e, consequente enfraquecimento do papel do Estado.

Entra em pauta uma agenda de menor intervenção estatal mirando uma maior exposição ao mercado externo e ampliando a competitividade. Contudo, mesmo com a revogação dos principais benefícios das décadas anteriores, o governo procura priorizar o setor de ciência e

tecnologia através do Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PTDI) que abarcava reduções no IR, isenções no IPI e descontos no IOF para gastos com Pesquisa e Tecnologia (CORDILHA, 2015). Ainda segundo Cordilha, (*op. cit*) na Constituição de 1988 estabeleceram-se alterações como a criação de novos tributos e certa descentralização de competências e receitas entre os entes federativos. Foi observado também um significativo aumento da concessão desses incentivos à classe empresarial e, de certa forma, esse conjunto de medidas solidificam a prática de incentivos fiscais que acarretaria na retomada às políticas industriais posteriormente.

Com a escalada do Partido dos Trabalhadores ao poder, vemos uma forte tendência a retomada de políticas de estímulo à indústria que contam com algumas medidas de incentivos fiscais. Inicialmente, podemos destacar a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), lançada em 2004. Segundo Kupfer (2013), essa política buscou enfrentar o problema da vulnerabilidade externa e, dessa forma, engendrou uma política ativa para agregar valor às exportações por meio da inovação. Nesse sentido, foram os setores mais intensivos em tecnologia como semicondutores, bens de capital, fármacos e software que começam a receber diversos incentivos fiscais, visando a estruturação de um ambiente vantajoso para investimentos e inovações. Houve a consolidação de uma base institucional de política industrial e tecnológica com o estabelecimento de órgãos como a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX). Outro marco importante foi a criação da Lei do Bem (Lei 11.196/2005) e a Lei de Inovação (Lei 10.973/2004). É importante destacar que a Lei do Bem proporcionava isenções de PIS e COFINS, desonerações em máquinas e equipamentos obtidos por empresas exportadoras e também em bens e serviços por empresas que exportassem serviços de tecnologia (MACIEL, 2009).

Segundo Kupfer (2013), com um ambiente macroeconômico mais favorável no começo de 2008 onde crédito, empregos, salários e o mercado de capitais estavam em expansão e as empresas encontravam-se dispostas a investir, lançou-se a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) que objetivava sustentar o crescimento através da inovação e do investimento. O que se buscou com esta política, segundo Cordilha (2015), foi expandir o escopo de setores favorecidos pelo PITCE através da elevação da taxa de investimento, estímulo a inovação, expansão das exportações e fortalecimento de micro e pequenas empresas. Aqui, vemos uma grande gama de incentivos sendo concedidos, dentre eles a suspensão do IPI na importação de



insumos, redução do IRPJ incidente em despesas relacionadas a exportação, desonerações no IOF nas operações de crédito via FINEP e BNDES, dentre outros.

Com a deflagração da crise financeira, contudo, a execução plena desta política fica comprometida, alcançando-se apenas a meta relativa às exportações, onde se pretendia sair do patamar de 1,18% para 1,25%, no ano de 2010, mas que superou as expectativas e alcançou o nível de 1,38% do total das exportações mundiais (CORDILHA, *op. cit.*). No entanto, é importante apontar que a PDP acaba por desempenhar um papel anticíclico, determinante para a “saída em V” da crise, em 2010 (KUPFER, 2013).

Cabe destacar também o papel desempenhado pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) a partir de 2007. Em grande medida, o PAC resgatou a capacidade do governo de impulsionar o desenvolvimento de diversos setores de suma importância para a modernização da economia. Através de estímulos ao setor privado e, simultâneo aumento dos investimentos públicos, o programa visava um investimento total de R\$ 504 bilhões entre 2007-10 em setores como transporte, energia e infraestrutura social. Mesmo com diversas dificuldades iniciais – tanto quanto a execução, como fiscalização – o PAC foi se mostrando um mecanismo importante para o aumento da taxa de investimento da economia (BARBOSA & SOUZA, 2009: 16). Para estimular esses investimentos privados e também o crescimento do mercado consumidor, uma série de desonerações tributárias foram aplicadas neste contexto.

Juntos, o PDP e o PAC, proporcionaram diversas desonerações para o setor produtivo por meio da depreciação acelerada de investimentos e redução do IPI. Foram dados incentivos tributários para setores de construção pesada e de maior intensidade tecnológica, além da correção da tabela de IR sobre pessoas físicas. Para Barbosa e Souza esse conjunto de medidas, propiciou um “aumento na renda disponível das empresas brasileiras em um ano de restrição de crédito e queda nos lucros” (Barbosa e Souza 2009, p. 23).

Com o agravamento da crise mundial, o governo vê a necessidade de promover medidas que impulsionassem a demanda agregada. Sendo assim, política de desonerações fiscais ganha mais força e três medidas são anunciadas pelo Ministério da Fazenda que dizem respeito a redução de do IRRF, do IPI para automóveis e do IOF sobre o crédito ao consumidor (PIRES, 2009: 17). Este autor ainda destaca que como mecanismo compensatório da perda de arrecadação acarretada pela redução do IPI, o governo eleva o IPI-fumo e mesmo assim, o prejuízo estimado na receita líquida foi de R\$ 700 milhões em março de 2009. Nesse sentido, destaca-se dentre essa série de políticas anticíclicas, o importante papel do PAC que pode

compensar a perda de dinamismo do mercado externo, através da expansão do investimento. Dados mostram que entre 2007-2010 o investimento federal tem um forte crescimento de 35,3% a.a, fato que auxilia na expansão de 9,9% a.a do investimento agregado (GENTIL & HERMANN, 2015).

Ao longo do ano de 2009, outros setores acabam sendo abarcados pela redução do IPI tais como a construção civil, bens de capital e consumo duráveis. Segundo Pires (2009), a estimativa é de que o estímulo fiscal obtido tenha sido algo em torno de R\$ 12,5 bilhões. Em certa medida, o custo real das desonerações foi menor do que isso, no sentido de que por meio delas, gerou-se um aumento na produção e nas vendas, estimulando a recuperação do crescimento e a arrecadação de impostos e contribuições federais (BARBOSA & SOUZA, 2009).

### *2.3 – Desonerações durante o primeiro governo Dilma (2011-2014)*

Objetiva-se aqui, na terceira parte deste capítulo, apenas apresentar as políticas tributárias de desonerações adotadas durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff. No próximo capítulo veremos os resultados por elas obtidos e analisaremos seus impactos na economia.

**TABELA 1 – Estimativas das principais desonerações tributárias pelo governo federal desde 2010 (R\$ bilhões)**

<b>Tributo</b>	<b>Descrição</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>Total</b>
Cide	Redução de alíquotas sobre combustíveis (gasolina e diesel)	0,4	0,4	8,9	15,5	11,4	<b>36,5</b>
IPI	Prorrogação da desoneração de IPI sobre bens de capital	0,4	1,0	1,0	1,1	1,2	<b>4,7</b>
IPI	Reduções e prorrogações de IPI sobre veículos (automóveis, utilitários comerciais e caminhões)	0,4	0,9	3,8	3,0	1,1	<b>9,2</b>
IPI	Prorrogação da desoneração da linha branca (geladeira, freezer, fogão, máquina de lavar etc.)	-	-	1,0	0,9	0,9	<b>2,7</b>
IPI	Prorrogação da desoneração de IPI sobre materiais da construção civil e móveis	1,0	2,0	3,1	2,8	2,0	<b>11,0</b>
IOF	Redução do IOF sobre operações de crédito de pessoa física	-	-	3,8	5,3	3,6	<b>12,7</b>
Contribuição previdenciária	Diminuições de alíquotas e/ou alterações na base de cálculo da folha para faturamento ou receita bruta para pequenos empresários, setores de tecnologia da informação, segmentos da indústria (móveis, confecções etc.) e construção civil	-	0,4	2,4	5,9	7,8	<b>16,6</b>
II, IRPJ, IRRF, IOF, IPI, CSLL, PIS/ Cofins, PIS/Cofins-Importação, Cide, Contribuição previdenciária patronal e contribuições de terceiros	Regimes especiais de tributação e desonerações para promoção das exportações e de investimentos em setores específicos e/ou relacionados à política de incentivo à inovação (Reintegra, InovarAuto, Reporto, RETID1, Renuclear, REIF2, RET3, Programa de Inclusão Digital, etc.)	0,1	2,3	6,3	5,2	5,0	<b>18,9</b>
IRPJ e PIS/Cofins	Depreciação acelerada e redução do prazo de apropriação dos créditos sobre a aquisição de bens de capita	-	0,3	7,6	2,0	1,4	<b>11,2</b>
IPI e PIS/Cofins	Redução de alíquotas para produtos da cesta básica	-	-	-	5,5	7,4	<b>12,9</b>
IRPF e IRRF	Correção da tabela do IRPF	-	1,6	2,4	2,6	-	<b>6,6</b>
Simples Nacional	Aumento dos limites das faixas de tributação do Simples Nacional	-	-	5,3	5,9	-	<b>11,2</b>
PIS/Cofins	Manutenção das receitas de obras de construção civil no regime cumulativo	-	1,6	1,8	1,8	-	<b>5,2</b>
<b>Total</b>		<b>2,2</b>	<b>10,7</b>	<b>47,3</b>	<b>57,3</b>	<b>41,8</b>	<b>159,3</b>

FONTE: ORAIR et al. 2013. Elaboração própria

É possível notar que, comparativamente, no último ano do governo de Lula, os gastos tributários correspondem a 3,6% do PIB. Já ao final primeiro mandato do governo de Dilma Rousseff em 2014, estes gastos passariam a equivaler a 4,76%<sup>4</sup> do PIB, comprometendo, assim, cerca de 23% da arrecadação tributária federal (SALVADOR, 2015). No segundo semestre de 2011, o governo federal lança o “Plano Brasil Maior” (PBM) que seria a “política industrial,

<sup>4</sup> Estimativa do autor.

tecnológica e de comércio exterior do governo federal” (MDIC, PBM, 2012). Tal plano elencou como seus principais desafios os seguintes fatores:

“1) sustentar o crescimento econômico inclusivo num contexto econômico adverso; 2) sair da crise internacional em melhor posição do que entrou, o que resultaria numa mudança estrutural da inserção do país na economia mundial. Para tanto, o Plano tem como foco a inovação e o adensamento produtivo do parque industrial brasileiro, objetivando ganhos sustentados da produtividade do trabalho. A estabilidade monetária, a retomada do investimento e crescimento, a recuperação do emprego, os ganhos reais dos salários e a drástica redução da pobreza criaram condições favoráveis para o país dar passos mais ousados em sua trajetória rumo a um estágio superior de desenvolvimento. **O Plano adotará medidas importantes de desoneração dos investimentos e das exportações** para iniciar o enfrentamento da apreciação cambial, de avanço do crédito e aperfeiçoamento do marco regulatório da inovação, de fortalecimento da defesa comercial e ampliação de incentivos fiscais e facilitação de financiamentos para agregação de valor nacional e competitividade das cadeias produtivas. O país vai mobilizar suas forças produtivas para inovar, competir e crescer. O mercado grande e pujante, o poder de compras públicas criado pelas políticas inclusivas, a extensa fronteira de recursos energéticos a ser explorada, a força de trabalho jovem e criatividade empresarial constituem trunfos institucionais, de recursos naturais e sociais formidáveis para desenvolver um Brasil Maior”. (MDIC, PBM, 2012)

Nota-se que tal plano reitera políticas levadas a cabo no período anterior, com grande destaque para as políticas de desonerações tributárias. Instituiu-se a redução do IPI sobre bens de investimento, redução de prazo para devolução de créditos do PIS-PASEP/COFINS sobre bens de capital e desoneração da folha de pagamento para setores de confecções, calçados, móveis e *software*. O plano estabeleceu dez metas a serem perseguidas até 2014:

“(i) **aumento das exportações** (ampliação da participação do país no comércio internacional de 1,44% em 2011 para 1,6%); (ii) **aumento do investimento fixo** (de 19,3% do PIB em 2011 para 22,4%); (iii) **aumento do valor agregado da indústria nacional** (aumento da participação do Valor da Transformação Industrial – VTI no Valor Bruto da Produção – VBP de 44,1% em 2010 para 45,3%); (iv) **expansão dos setores intensivos em conhecimento** (aumento do VTI da indústria de alta e média-alta tecnologia no VTI total da indústria de 33,8% em 2010 para 35%); (v) **elevação do dispêndio empresarial em P&D** (de 0,59% do PIB em 2010 para 0,90%); (vi) **expansão do setor de energia** (aumento da participação do VTI dos setores ligados a energia no VBP, de 65,2% em 2010 para 66%); (vii) **Aumento do número de MPMEs inovadoras** (de 37,1 mil em 2008 para 58 mil); (viii) **Diminuição do consumo de energia na indústria** (de 138 “tep” por milhão de Reais do PIB industrial em 2010 para 125 “tep” por milhão); (ix) **ampliação do acesso a banda larga** (de 19,1 milhões de domicílios em 2011 para 40 milhões); (x) **aumento da qualificação dos trabalhadores industriais** (de 55,1% com pelo menos ensino médio em 2011 para 65%).” (MDIC, PBM, 2012)

O principal fator de perda de competitividade nacional, segundo o governo, são os altos custos de produção contraídos pelas empresas, não só derivados do fator trabalho, como também do capital. Tais custos são atribuídos, majoritariamente, à alta carga tributária e, por isso, o governo priorizará a redução destes custos na produção com o objetivo de estimular a

competitividade industrial interna, além da geração de emprego e renda (CORDILHA, 2015). Ainda segundo Cordilha, (*op. cit.*) são deixados em segundo plano, com o caráter “complementar”, outros importantes fatores que também afetariam a competitividade, como taxa de câmbio, juros, infraestrutura e logística, onde o PBM não oferece nenhuma estratégia de ação.

A desoneração da folha de pagamentos nos setores de confecções, calçados, móveis e *software* ganham grande destaque durante a execução do PBM. Esta ação, segundo o Ministério da Fazenda, é baseada na substituição da contribuição previdenciária patronal sobre a folha de pagamentos por uma contribuição que irá incidir sobre a receita bruta das empresas. Ainda de acordo com o Ministério, essa mudança também abrange uma redução da carga tributária dos setores elegíveis, já que esta alíquota seria inferior à que manteria inalterada a arrecadação (alíquota neutra). Os objetivos de tal ação são múltiplos:

“Em primeiro lugar, amplia a competitividade da indústria nacional, por meio da redução dos custos laborais, e estimula as exportações, isentando-as da contribuição previdenciária. Em segundo lugar, estimula ainda mais a formalização do mercado de trabalho, uma vez que a contribuição previdenciária dependerá da receita e não mais da folha de salários. Por fim, reduz as assimetrias na tributação entre o produto nacional e importado, impondo sobre este último um adicional sobre a alíquota de Cofins-Importação igual à alíquota sobre a receita bruta que a produção nacional pagará para a Previdência Social”. (MINISTÉRIO DA FAZENDA).

Cabe ressaltar que esta ação acarreta em uma renúncia de receita que são abatidas diretamente da Previdência Social. A União compromete-se a compensar, por meio de repasses do Tesouro Nacional, de forma a não prejudicar o resultado financeiro do RGPS. Nota-se também que durante o primeiro mandato de Dilma, estende-se o número de setores englobados pela ação. Em 2014 podem ser observados 56 setores, divididos em comércio varejista, setores industriais (40), serviços (6), construção civil (2) e transporte (6) (CORDILHA, 2015).

Em resumo, a desoneração da folha de pagamento, possui caráter obrigatório de adesão por parte das empresas. Esta ação deveria vigorar até o final de 2014, mas acaba por ser estendida e torna-se permanente (Lei nº 13.043/2014). A contribuição previdenciária das empresas que era de 20% sobre a folha de pagamentos, é substituída por uma alíquota sobre a receita bruta de 1,5% ou 2,5% (dependendo do setor). Em seguida essas alíquotas diminuem ainda mais, para 1% ou 2%.

Dentre outras características destacamos a preservação de contribuições sociais sobre a folha, tais como as do “SISTEMA S” e o seguro obrigatório para acidentes de trabalho. Com

objetivo de equilibrar os efeitos do aumento da tributação sobre o faturamento frente à concorrência com os importados, o governo institui o aumento da COFINS para importação de mercadorias dos setores que estão sendo desonerados. Contudo, há que se observar que não há nenhuma determinação sobre metas ou obrigações quanto ao aumento da produção, da exportação, ou até mesmo ao estímulo ou manutenção do número de postos de trabalho, ou mesmo de práticas salariais. Aqui também não se enquadram empresas pertencentes ao SIMPLES por possuírem um baixo limite de faturamento anual. (AFONSO & PINTO, 2014: 8; CORDILHA, 2015: 120).

Já o Programa de Aceleração do Crescimento alcança sua segunda fase e o governo busca dar continuidade à política de incentivos fiscais ao investimento privado em conjunto com a ampliação dos investimentos públicos na área de infraestrutura. Dados do TCU mostram que a projeção de projetos previstos de conclusão até 2014 figuravam em mais de R\$ 700 bilhões. Além disso, as desonerações tributárias associadas ao programa cresceram, dentre elas: o reajuste da tabela de IRPF, a Lei Geral das Micro Empresas, Programa REIDI, aumento do benefício tributário a microcomputadores, recuperação mais rápida de créditos do PIS/COFINS, dentre outras medidas (CORDILHA. *op. cit.*).

Por fim, cabe destacar ainda uma política implementada no início do mandato de Dilma Rousseff que foi a Lei 12.431/11. Tal lei, conhecida como Lei das Debêntures de Infraestrutura, tinha como objetivo proporcionar incentivos fiscais a investidores, tanto brasileiros quanto estrangeiros, que realizassem investimentos em títulos de projetos relacionados a infraestrutura. Além de isenções no IR, os investidores estrangeiros, também eram beneficiados com isenções no IOF. Esta medida visava a consolidação do mercado de capitais no longo prazo (DE BRITO, 2014: 44; BICALHO, 2014: 21).

No próximo capítulo, buscaremos analisar os principais desdobramentos e resultados e os consequentes impactos dessas políticas ao longo do primeiro mandato de Dilma.

## **CAPÍTULO 3 – RESULTADOS E IMPACTOS DAS DESONERAÇÕES ENTRE 2011-2014**

### *3.1 – O contexto econômico brasileiro e o enfrentamento da crise até 2010*

Busca-se, neste capítulo, tentar compreender as razões pelas quais as estratégias de ampliação do gasto público e da concessão de desonerações tributárias, já não se traduziam mais em impulsionar o crescimento econômico, como observado desde 2004. Para tanto, será analisado tanto o cenário externo quanto o interno, a fim de traçar a trajetória dos fatores condicionantes do desempenho descendente da economia brasileira no período 2011-2014.

Atualmente, atribui-se ao “esgotamento do modelo social-desenvolvimentista” a redução radical das taxas de crescimento da economia brasileira. Contudo, ao pautarmos essa discussão a partir de leituras de trabalhos acadêmicos de linhagem keynesiana, notamos que o encolhimento da taxa de crescimento brasileira decorre muito mais das mudanças na condução da política macroeconômica interna do que, propriamente, das dificuldades externas (SERRANO & SUMMA, 2012). Sendo assim, ao se analisar a condução da política fiscal, durante o primeiro governo de Dilma, constata-se que a mesma se dá de forma errática e apenas aparentemente expansionista, o que favoreceu a criação de um cenário desaceleração e de incertezas que acabou por gerar uma crise interna, devido ao conservadorismo das políticas adotadas (GENTIL & HERMANN, 2015).

Antes da ascensão ao poder do “Partido dos Trabalhadores”, em 2003, verificamos que as taxas de crescimento econômico eram baixas. A média de crescimento no último mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) foi de 2,3%, enquanto que no primeiro mandato de Lula (2003-2006), a taxa média se eleva para 3,5%. Essa expansão deveu-se mais especificamente, ao *boom* das exportações, porém, é a partir de 2006 que há um maior fortalecimento do mercado interno graças a política macroeconômica expansionista (SERRANO & SUMMA, 2011).

Durante seu primeiro mandato, o Presidente Lula escolhe dar continuidade ao regime de superávit primário, reiterando o comprometimento anteriormente estabelecido por FHC, com a preservação da trajetória descendente da dívida pública, o que demandava uma política

de relativa austeridade fiscal, devido ao conservadorismo do Banco Central do Brasil (BCB), com a adoção de uma política monetária demasiadamente rígida, visando o controle da inflação através da alta taxa de juros (JORGE & MARTINS, 2013). Nesse sentido, o tripé Regime de Metas de Inflação (RMI) – câmbio flutuante – metas de superávit primário, foi sustentado e sistematicamente perseguido (MODENESI, 2014). Esse primeiro mandato é marcado por uma fase de bonança do ponto de vista externo, onde objetivava-se aproveitar a entrada de divisas e a valorização cambial para diminuir a inflação para o nível de um dígito.

Notamos que já no segundo mandato de Lula (2007-2010), há maior flexibilidade da política fiscal com o uso de medidas contracíclicas (de expansão do gasto social e do investimento público, além de forte intervenção dos bancos públicos e de apoios à indústria, conforme apontado no capítulo 2 desta monografia). Contudo, o BCB impõe mais rigidez do RMI, o que acaba por gerar uma falta de coordenação entre política fiscal (expansionista) e política monetária (restritiva), o que se converteu em taxas de crescimento moderadas, ainda que mais elevadas em comparação com os anos 1990 e com a fase 2003-2006. Em paralelo a isso, a política fiscal produz impactos mais efetivos sobre o consumo e investimento privado e, em convergência com o cenário externo próspero, gera maior disponibilidade de crédito e crescimento do PIB (JORGE & MARTINS, 2013; MODENESI, 2014).

Com a deflagração da crise de 2008, observamos que o Ministério da Fazenda seguia estimulando a economia, enquanto o BCB continuava a manter juros nominais elevados. Nesse sentido, o Ministério da Fazenda passa a desempenhar um papel mais expressivo no período de 2008-09, devido a um cenário fiscal mais confortável, devido ao bom desempenho da arrecadação advindo do crescimento da economia do período anterior à crise (MODENESI, 2014: 106). A forte atuação da política fiscal continua preeminente até mesmo depois da fase mais profunda da crise e, possibilitou uma queda acentuada do superávit primário, fato que exerceu uma função fundamental na recuperação econômica, já no início de 2009 (JORGE & MARTINS, 2013; SERRANO & SUMMA, 2011).

Segundo Jorge & Martins, (*op. cit.*) tudo levava a crer que a postura fiscal anticíclica adotada, alinhada com a teoria keynesiana, priorizando o aumento dos investimentos públicos, iria ser mantida a partir de então, visando a superação da grave crise. Entretanto, o que se observou foi uma progressiva reversão da trajetória fiscal expansionista em fins de 2009, com ações como a intensificação da política de expansão do superávit primário, ampliada em 2010 e 2011. Além disso, a política cambial ganha destaque no ano de 2010, com ações que



pretendiam controlar preços e, assim, a demanda agregada, em coordenação com o BCB. Dessa forma, o imposto sobre operações financeiras (IOF) sofreu elevação de alíquota e, assim, passa a ser utilizado para controlar a apreciação cambial pós crise. O objetivo aqui era inibir, não só a entrada de capital estrangeiro de curto prazo, a fim de evitar que a sobreapreciação do real causasse danos a competitividade industrial, mas também dificultar a demanda por crédito de pessoas físicas (MODENESI, 2014).

Nesse sentido, Modenesi (*op. cit.*) aponta que o Ministério da Fazenda procurou conter a elevação de preços através, justamente, da prática de desonerações tributárias. No final de 2010, o BCB apresenta 2 conjuntos de medidas que visavam conter ainda mais os efeitos da crise e o possível aumento da inflação, por meio da inibição da demanda agregada. Primeiramente, há a utilização do mecanismo de recolhimentos compulsórios sobre depósitos à vista e a prazo, como instrumento de política monetária complementar à SELIC, com a finalidade de diminuir a liquidez, administrando, assim, a oferta de crédito. Em segundo lugar, o BCB passa a fazer uso das medidas *macroprudenciais* que objetivam o controle de crédito ao consumidor. Em certa medida, notamos que essas medidas tinham como foco:

“a) aumento do depósito compulsório sobre depósitos nos bancos, o que equivale a um imposto e tende a aumentar o spread dos bancos; b) aumento do capital mínimo dos bancos requerido para um conjunto de empréstimos ao consumidor de prazos mais longos como financiamento de automóveis com baixo valor de pagamento de entrada (mas não empréstimos imobiliários), que desestimula os bancos a expandir estas linhas de crédito; c) aumento dos impostos sobre operações financeiras para o crédito ao consumidor em geral que aumenta a taxa de juros paga pelo consumidor; e d) aumento do percentual mínimo de pagamento de saldos de cartões de crédito, que tende a reduzir o seu uso para financiamento pelos consumidores”. (SERRANO & SUMMA, 2012: 174)

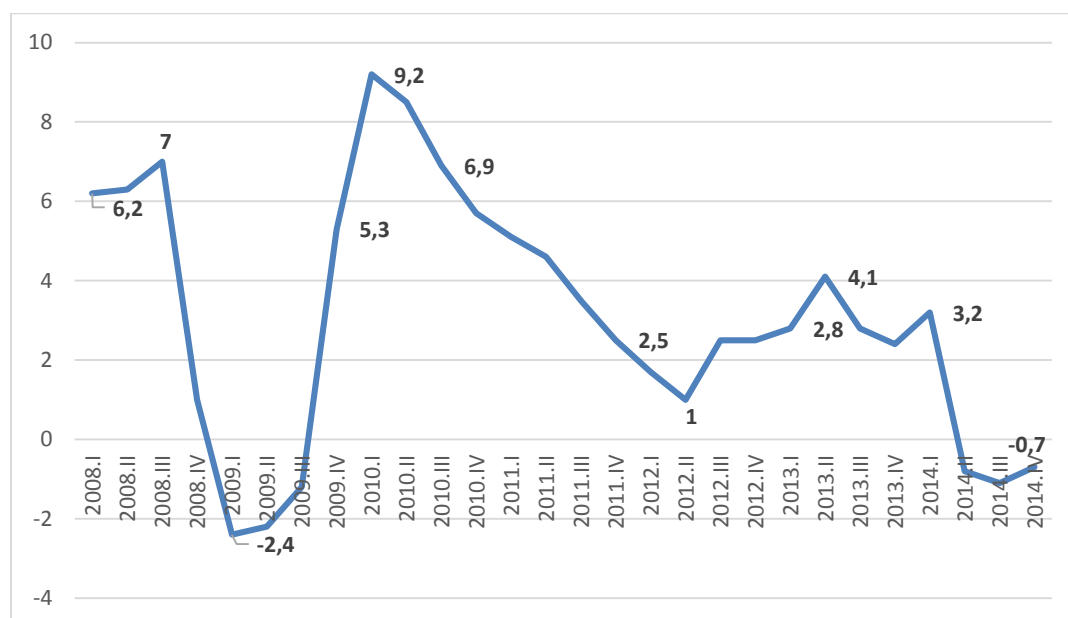
Em suma, podemos inferir que a tendência observada a partir de 2006, de uma condução das políticas econômicas de orientação, em certa medida, mais heterodoxa, mesmo no período mais profundo da crise internacional em 2008-09, com políticas anticíclicas e de fortalecimento do investimento público, é interrompida após o aparente restabelecimento econômico interno. Notamos então, (JORGE & MARTINS, 2013) o retorno às políticas de cunho conservador e de austeridade que prevaleceu em fins dos anos 90.

Na segunda e terceira parte deste capítulo, destina-se a analisar os efeitos dessas ações internas, conjugadas com o agravamento da situação externa do pós 2008. Sendo assim, avaliaremos a crescente utilização de medidas supostamente expansionistas que são as desonerações tributárias, e outros fatores que impossibilitaram a expansão da demanda agregada e contribuíram para a grave desaceleração da economia brasileira.

### 3.2 – A intensificação do ajuste fiscal a partir do ano de 2011

Conforme citado anteriormente, estudos acadêmicos recentes afirmam que o atual encolhimento da economia brasileira decorre muito mais de fatores e tomadas de decisões no comando da política macroeconômica interna, do que o setor externo propriamente dito (SERRANO & SUMMA, 2012). Nesse sentido, já em 2011, com a posse da presidente Dilma Rousseff, podemos notar uma série de fatores que contribuíram para a retração econômica brasileira.

**Gráfico 5 - Produto Interno Bruto – PIB (2008-2014)**



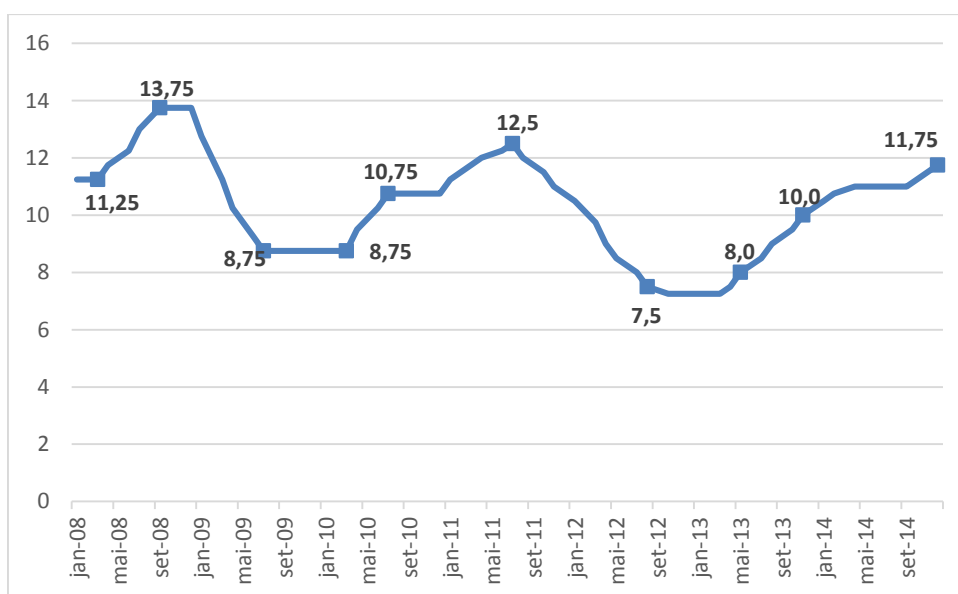
Fonte: IBGE. Elaboração própria

Gentil e Hermann (2015) afirmam que, no tocante a política fiscal, a presidente, toma a decisão de reduzir a meta de superávit primário, estabelecendo que as “metas cheias” seriam 3,3% do PIB para 2011 e nos anos seguintes, de 3,1%. Entretanto, como previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), era possível que houvesse certos abatimentos de despesas de investimento do governo federal, o que reduzia esse índice a ser alcançado. Assim sendo, já neste primeiro mandato de Dilma, abateu-se da “meta cheia” investimentos no âmbito do PAC. Além disso, Dilma reforça que os programas sociais teriam continuidade e, na medida do possível, certa expansão. Todos esses fatores levavam a crer que haveria o retorno a uma política fiscal mais expansionista do que a verificada no ano anterior. Apesar disso,

paulatinamente, desenha-se um cenário de arrefecimento do gasto público, principalmente, por temores de um descontrole inflacionário.

Aliado a isso, os efeitos das chamadas medidas *macroprudenciais* podiam ser sentidos já no fim de 2011. Através da progressiva restrição ao crédito, aliada a aumentos da taxa básica de juros (SELIC), alcançou-se o objetivo traçado em fins de 2010 a fim de “desacelerar o nível de atividade econômica para conter as pressões inflacionárias” (FREITAS, 2012: 31). Contudo, como é apontado também por Serrano e Summa, (2012) tais medidas parecem ter conquistado o sucesso almejado pelo BCB, que traduziu-se na desaceleração do crescimento da renda mas, por outro lado, gerou o aumento do serviço da dívida sobre a renda mensal, aumentando de modo significativo a taxa de inadimplência.

**Gráfico 6 –Taxa básica de juros - SELIC: 2008-2014**



Fonte: BACEN. Elaboração própria.

É importante notar ainda que o BCB tinha certa apreensão na formação de uma bolha de consumo financiado pelo crédito, mas expandia, concomitantemente, o crédito imobiliário, que poderia acarretar em bolhas muito mais preocupantes para a economia. Observa-se também outra contradição na limitação do acesso ao crédito para o consumo de bens duráveis, já que este mercado demonstrava relativa estabilidade nominal dos preços em reais frente a crescente concorrência com produtos importados (SERRANO & SUMMA, 2012). Como consequência dessas ações, vemos o avanço da absorção de recursos externos, por parte de bancos e empresas, gerando-se assim um cenário favorável para a apreciação do real, através do aumento do diferencial de juros internos e externos sobre a taxa de câmbio, acarretando em perda de competitividade da indústria nacional (FREITAS, 2012).

Em síntese, constata-se que esse conjunto de medidas acaba por aprofundar a desaceleração, inicialmente originada por ele, sem que com isso alcance um de seus principais objetivos que era o controle inflacionário. O que podemos ver a partir de então, é um quadro de reversão das medidas expansivas que caracterizaram os anos de crescimento no período Lula, já no segundo semestre de 2011. Dado o agravamento da crise externa, o BCB decide reduzir a Selic rapidamente (gráfico 6 acima) e afrouxar as políticas de concessão de crédito. Em 2012, o governo passa a dar estímulo, através de reduções de impostos indiretos, para a aquisição de bens de consumo duráveis (SERRANO & SUMMA, 2012).

Podemos inferir que o ano de 2011 é fundamental para entendermos as razões pelas quais a economia brasileira vem sofrendo atualmente com a instabilidade e com a falta de dinamismo. O compromisso assumido pelo governo já no final de 2010 e reiterado por Dilma Rousseff ao assumir a presidência em janeiro de 2011, com uma política de cunho mais conservadora, foram determinantes para a condução da recente crise. Por compromisso entendemos que a perseguição da “meta cheia” do superávit primário, atrelada a progressiva alta de juros (mesmo com uma expressiva redução em um curto período de menos de doze meses iniciado em 2012), em um contexto de clara e grave desaceleração externa, além dos progressivos desestímulos à demanda agregada, acabaram por conduzir a economia a baixíssimos patamares de crescimento, comprometendo a agenda de desenvolvimento social, iniciada em 2003.

Nesse sentido, embora Dilma tenha “reconhecido” mais recentemente, o erro do governo perante a crise, notamos em seu discurso, em entrevista para o jornal Estadão, em agosto de 2015, ainda um certo atraso em perceber que foram as ações iniciadas em 2010 e, principalmente, 2011 e 2013 que levaram ao desempenho errático e recessivo da economia durante seu primeiro governo.

“Vocês sempre me perguntam: no que você errou? Eu fico pensando o que podia ser. Em ter demorado tanto para perceber que a situação poderia ser mais grave do que imaginávamos. E, portanto, tivéssemos que ter começado a fazer uma inflexão antes. Não dava para saber ainda em agosto (do ano passado). Porque não tinha indício de uma coisa dessa envergadura. A gente vê pelos dados. Setembro, outubro, novembro. Nós levamos muitos sustos. Nós não imaginávamos. Primeiro, que teria uma queda da arrecadação tão profunda. Ninguém imaginava isso. Nós sustentamos o investimento. Nós mantivemos a desoneração da folha. Desoneramos a cesta básica. Tem coisas que não voltamos atrás, como cesta básica. Poderíamos ter reajustado alguma dessas coisas. Cada vez que faço isso, diminuo a política de investimentos. Fizemos a política pró-cíclica. Para preservar emprego e renda. O que é possível considerar é que poderia ter começado uma escadinha. Agora, nunca imaginaria, ninguém imaginaria, que o preço do petróleo cairia de 105 em abril, 102 em agosto, para 43 hoje. A crise começa em agosto, mas só vai ficar grave mesmo entre novembro

e dezembro. É quando todos os Estados percebem que a arrecadação caiu.” (JORNAL ESTADÃO, 24/08/2015)

Além disso, notamos em sua fala, que o governo teria sustentado o investimento durante o período, mas na realidade, o que os dados nos apontam é um comportamento errático do investimento público, com oscilações durante esse primeiro mandato, acarretando em um crescimento médio de apenas 0,7% a.a entre 2011-2014 contra 35% a.a. entre 2007-2010 (GENTIL & HERMANN, 2015).

**Tabela 2 – Taxas reais de variação do PIB – ótica da despesa**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PIB	-0,3	7,5	2,7	1,0	2,3	0,1
Consumo das famílias	4,4	6,9	4,1	3,2	2,3	0,9
Consumo do governo	3,1	4,2	1,9	3,3	1,9	1,3
Formação Bruta de Capital Fixo	-6,7	21,3	4,7	-4,0	6,3	-4,4
Exportações	-9,1	11,5	4,5	0,5	2,5	-1,1
Importações	-7,6	35,8	9,7	0,2	8,4	-1

Fonte: IBGE – Contas Nacionais Trimestrais. Elaboração própria.

Os investimentos públicos durante o período não aumentam nas administrações públicas e apresentam queda entre as empresas estatais. Segundo Afonso e Gobetti (2015: 18), no momento em que a formação bruta de capital fixo (FBKF) apresenta um fraco desempenho, “o espaço fiscal aberto pela redução do superávit primário foi canalizado para outras políticas, notadamente desonerações tributárias e subsídios econômicos, além da ampliação das transferências de renda e dos demais gastos correntes das administrações públicas”. É curioso notar que esse declínio do investimento público ocorre justamente durante os programas do governo como o PAC e da retirada das empresas estatais Petrobrás e Eletrobrás da meta do superávit, a fim de incentivar o investimento (SERRANO & SUMMA, 2012).

Tal processo nos leva a conclusão de que o ajuste fiscal promovido ao longo de 2011-2014, concentrado no declínio do investimento público e na queda do gasto com pessoal e de alguns gastos assistenciais (GENTIL & HERMANN, 2015), impactaram negativamente no resultado econômico. Segundo a teoria keynesiana, quando há uma retração econômica, seria o Estado o responsável por assegurar a demanda através do aumento nos seus gastos, visando garantir a manutenção positiva das expectativas dos agentes econômicos (AFONSO & GOBETTI, 2015). Gentil e Hermann (2015) sustentam a teoria de que essa súbita desaceleração no investimento público, durante o período de 2011-14, não revela apenas uma finalidade de contenção fiscal no curto prazo, mas sim em uma tendência política de oferta de serviços públicos de cunho privatizante. Isto porque é observado certa predisposição em encarregar o

setor privado de assumir setores primordiais que são de âmbito do Estado, e que poderiam alavancar os investimentos públicos, devido ao déficit histórico do país nesses serviços, como infraestrutura e saúde.

Quando observamos os resultados obtidos após 2010 dos componentes da formação bruta de capital fixo (FBKF) vemos claramente a acentuada redução no nível de investimento tanto público como privado. A tabela (?) nos mostra que depois de um vertiginoso crescimento, em 2010, a FBKF sofre uma retração e despenca para 6,6% em 2011 e -0,6% já em 2012. Todos os componentes da FBKF sofrem acentuada queda no biênio 2011-12 e apresentam relativa recuperação no ano pré-eleitoral de 2013 e acentuada queda, novamente em 2014.

**Tabela 3 – Componentes da Formação Bruta de Capital Fixo a preços correntes**

Especificação	2010	2011		2012		2013		2014	
	Val. correntes	Val. correntes	Var. volume(%)	Val. correntes	Var. volume(%)	Val. correntes	Var. volume(%)	Val. correntes	Var. volume(%)
<b>FBKF</b>	<b>800.353</b>	<b>902.885</b>	<b>6,6</b>	<b>952.524</b>	<b>-0,6</b>	<b>1.059.028</b>	<b>6,1</b>	<b>1.090.116</b>	<b>-4,4</b>
Construção	397.318	454.064	7,3	498.592	2,8	544.311	4,6	573.917	-3,3
Máquinas e Equipamentos	313.063	344.974	5,4	337.043	-5,9	379.907	8,3	360.481	-9,5
Outros	89.972	103.847	7,6	116.889	2,1	134.810	6,3	155.717	5,5

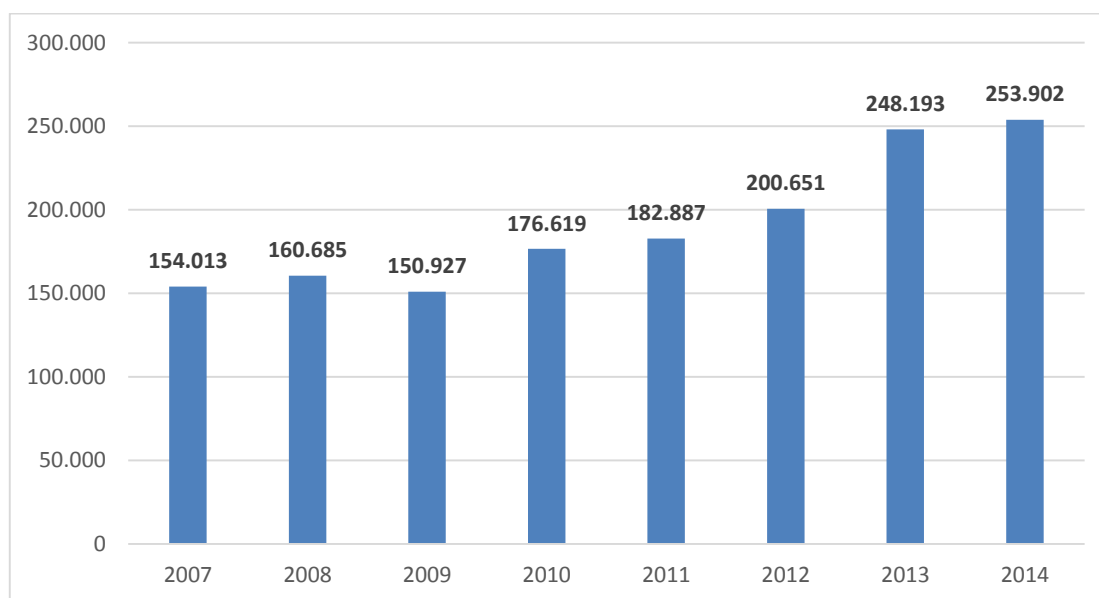
Fonte: IBGE – Resultados preliminares calculados a partir das Contas Nacionais Trimestrais. Elaboração própria.

Segundo Serrano e Summa (2012) é possível notar uma redução não muito acentuada do investimento privado em 2011, dadas as expectativas de desaceleração econômica, mas que quando se confirmam ao longo do ano, se traduzem rapidamente em crescimento negativo no ano de 2012, principalmente no setor de máquinas e equipamentos. Todos esses fatores acabam por desencadear em queda do setor industrial. Já em 2011, segundo o IBGE, desaceleração no setor industrial foi puxada pela *Indústria de Transformação* que apresentou queda de 3,1% devido a redução na produção de artigos têxteis, vestuário, calçados e máquinas e equipamentos. Sendo assim, os autores reforçam a tese de que a atual estagnação do setor industrial foi causada, principalmente, pela grande queda dos investimentos público e privado atreladas ao desestímulo da demanda agregada, e não pela sobrevalorização cambial como muitos trabalhos têm afirmado.

### 3.3 – Efeitos da política de desoneração tributária no governo Dilma (2011-14)

Os sucessivos ajustes conservadores perpetrados ao longo do período 2011-2014 parecem demonstrar que o governo a buscava dar um protagonismo central ao capital privado, buscando soluções que estimulassem o investimento privado. Tanto é assim que o governo passou a intensificar algumas das políticas de incentivos ao setor privado, amplamente exploradas pelo governo anterior. Visando a redução de custos para gerar aumento na margem de lucro das empresas, o governo federal lançou o Plano Brasil Maior, além de estabelecer desonerações variadas, como as na folha de pagamentos para alguns setores, no imposto de importação para aquisição de bens de capital e, passa a promover o incentivo de parcerias público privadas (PPP) principalmente na área de infraestrutura, com condições altamente vantajosas para o setor privado.

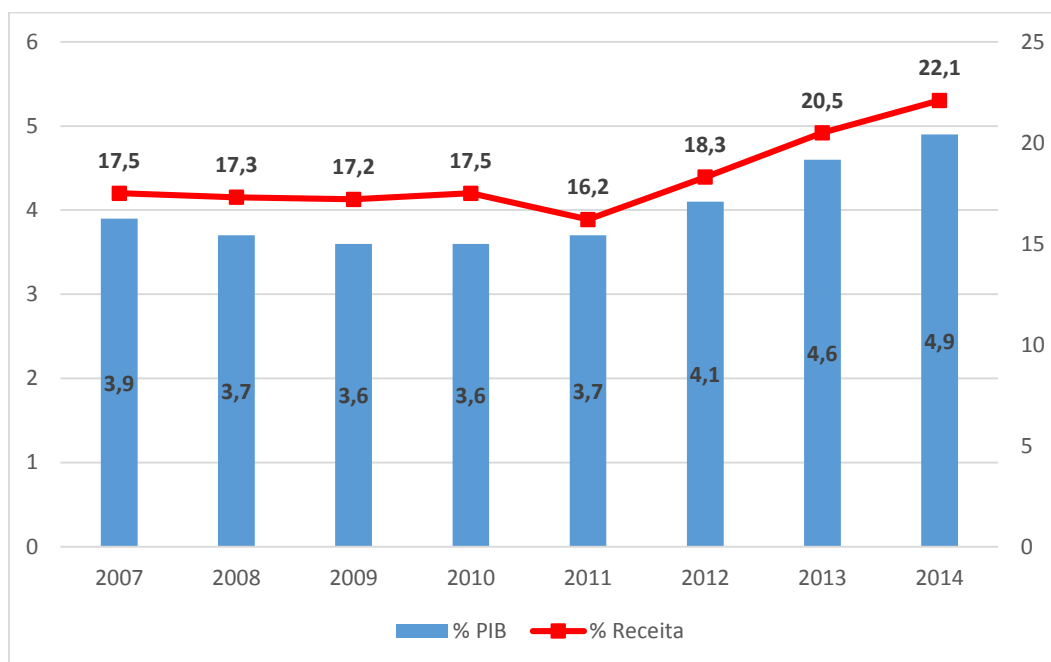
**Gráfico 7 – Gastos Tributários preços correntes (R\$ Milhões)**



Fonte: Receita Federal. Elaboração própria.

Ao final de 2014 podemos observar que o volume total das renúncias tributárias representa quase 5% do PIB e 22% da receita.

**Gráfico 8 – Evolução dos Gastos Tributários em % do PIB e % Receita**



Fonte: Receita Federal. Elaboração própria.

Os quatro principais gastos tributários consumiram cerca de 53,5% do total de renúncias, só no ano de 2014.

**TABELA 4 – Principais gastos tributários (2011-2014) – projeções PLOA**

GASTO TRIBUTÁRIO	Participação (%) no Total dos Gastos			
	2011	2012	2013	2014
Simplex Nacional	20,12	20,57	24,27	24,74
Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	15,3	14,54	13,32	10,01
Desoneração da Folha de Salários	-	-	-	9,64
Agricultura e Agroindústria - Desoneração Cesta Básica	6,53	6,95	6,31	9,06
Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF	8,85	12,6	13,44	7,8

Fonte: Receita Federal. Elaboração própria.

Somente o SIMPLES NACIONAL traduziu um gasto tributário de R\$ 61.779 bilhões, o que representa 24,74% do total de renúncias, no ano de 2014. Para Everardo Maciel, autor do SIMPLES, em 1996, é incontestável que o programa trouxe diversos ganhos para o fortalecimento das micro e pequenas empresas ao longo dos anos. Contudo, o ex-secretário da Receita Federal aponta que o sistema acabou sendo demasiadamente ampliado, tornando-o paradoxalmente mais complexo e, atualmente, causando distorções. (VALOR, 01/02/2016). Em 2011, através de Lei Complementar, o governo expandiu o Supersimples, visando atingir um maior número de empresas, e passou a incluir indivíduos (Microempreendedor Individual



– MEI) com faturamento bruto anual de até R\$ 60 mil. Além disso, aumenta o teto da receita bruta para usufruto do benefício para R\$ 3,6 milhões, no Supersimples. Com isso, de 2011 a 2014 são registradas 4 milhões de novas adesões ao SIMPLES NACIONAL e 3,1 milhões de novos MEI, chegando a um total de 9,1 e 4,3 milhões de optantes do Supersimples e do MEI, respectivamente, no ano de 2014 (Plano Brasil Maior. Balanço Executivo 2011-2014).

Segundo Everardo Maciel tamanha expansão acaba por gerar, em certas categorias de serviços, uma competição desigual entre quem está dentro e fora do sistema, devido ao crescente número de tabelas alíquotas (atualmente seis), por exemplo, no comércio, a ampliação para atacadistas e distribuidores acaba por causar distorções nas aquisições entre aqueles que estão ou não no SIMPLES. Em certa medida, esse sistema de renúncias tributárias, é dito como irreversível por certos estudiosos, inclusive por Maciel, que acredita que esse tipo de benefício tributário é impossível modificar ou até mesmo reduzir, depois de executado (VALOR, 01/02/2016).

As desonerações na Zona Franca de Manaus (ZFM) também representam um significativo montante dos gastos tributários. Alvo de muitas críticas, a ZFM tornou-se mais um produtor para o mercado interno do que um potencial exportador, como planejava-se. O Polo Industrial de Manaus possui apenas 2,5% de suas receitas provenientes das vendas para o mercado externo, fato que não justifica o crescente benefício fiscal concedido à região. Na região, concentram-se apenas atividades de baixo valor agregado como montagem e embalagem, enquanto que no exterior, há o investimento em P&D. Na ZFM não são desenvolvidos novos produtos ou materiais, execução de um plano de investimento em inovação tecnológica ou formação de recursos humanos visando o desenvolvimento de tarefas produtivas mais complexas de alto valor agregado (MIRANDA, 2013: 35). Por isso, a ZFM também fica restrita a disponibilidade de mão-de-obra barata e a incentivos fiscais para importação de peças e insumos. Assim, de acordo com Miranda (2013: 36): *“a sustentabilidade da ZFM, mediante a busca de uma capacidade produtiva autônoma e competitiva, não faz parte do planejamento estratégico das empresas sediadas em Manaus, cujo processo decisório está no Exterior ou em São Paulo”*.

Segundo Miranda, (2013) a ZFM favorece cerca de 600 empresas com uma média de R\$ 44 milhões anuais de subsídio. Traçando um paralelo com o SIMPLES NACIONAL, notamos que, em 2013, a ZFM gerou R\$ 90 bilhões de receita, enquanto que as empresas optantes do SIMPLES, geraram aproximadamente R\$ 600 bilhões. A concessão de tais

incentivos não representou um aumento da massa salarial. Nesse sentido, questiona-se o fato de, em 2014, o governo ter promulgado a Emenda Constitucional que prorroga os incentivos fiscais à região, até 2073, tornando inviável a redução dos gastos tributários para esta região.

A desoneração da folha de pagamentos reflete o terceiro maior gasto tributário, atingindo um valor relativamente próximo ao gasto na ZFM, de R\$ 24.071 bilhões em 2014. Instituída através do Plano Brasil Maior (PBM), em 2011, a medida tinha por objetivo reduzir os custos que recaem sobre os empregadores, a fim de estimular a competitividade, alavancando o emprego e a produção e, dessa forma, recuperando o setor industrial. Através do favorecimento de, inicialmente, 4 setores específicos - como já citados no capítulo anterior – essa medida acaba por compreender 56 setores em três anos, descaracterizando o seu propósito inicial (CORDILHA, 2015).

É importante notar que após quatro anos de sua instauração, não há um consenso no que diz respeito a seus resultados. O estudo de Cordilha (*op. cit*) analisou os resultados obtidos entre 2011 e 2014 nos setores de vestuários e calçados a fim de analisar a efetividade da política de desoneração da folha de pagamentos. Segundo a autora, os dados não parecem confirmar uma mudança estrutural no setor de vestuário, uma vez que em 2012, o valor das exportações equivalia a R\$ 383 milhões contra R\$ 5,3 bilhões de importações e, em 2014, essa diferença não se transforma de uma maneira tão acentuada e corresponde a R\$ 386 milhões em exportações, frente a R\$ 6,7 bilhões em importações. Quando olhamos para o setor de couro e calçados, notamos uma relativa recuperação das exportações atrelada tanto a desoneração da folha, quanto ao aumento do câmbio, sendo este último fator, a variável que mais influenciou na tímida recuperação. Sobre os resultados obtidos, Cordilha afirma que:

“Assim, os resultados levam a pensar que a desoneração da folha pode vir associada a alguma melhoria das exportações em setores ainda relativamente competitivos no momento em que passam a receber o benefício, como no caso de couro e calçados. Todavia, configurando-se como uma medida pontual que não modifica obstáculos estruturais à competitividade externa, já se podia atribuir ex-ante uma probabilidade muito pequena de que viesse a reverter perdas em setores onde tal capacidade já havia sido praticamente eliminada por completo, como no caso dos vestuários”. (*op. cit*: 125)

Além disso, concessão do benefício tributário se mostra inócua para o fortalecimento da competitividade interna com os produtos importados.

No que diz respeito a criação de novos postos de trabalho constata-se que, desde 2010, segue-se ampliando este indicador. Contudo, especificamente nos setores analisados, teria

havido uma sequência de demissões em massa desde 2011. Indicadores de 2014 mostram que estes dois setores juntos, fecham mais de 39 mil postos formais de trabalho. Os salários também não sofrem grandes alterações e acabam por acompanhar as tendências da economia, com média de 12%, entre 2011-2014.

É de suma importância destacar as desonerações caracterizadas por promover a redução direta no Orçamento da Seguridade Social, que são o COFINS, PIS-PASEP e CSLL. Podemos observar na tabela que as renúncias desses três tributos, saltam da média anual de R\$ 14 bilhões no período de 2003-06 para R\$ 73 bilhões, em média, de 2011-14. Cordilha (*op. cit*) reforça que “incluindo as contribuições previdenciárias, cujos dados foram divulgados somente a partir de 2009, estas renúncias significaram uma perda estimada de receitas diretas da Seguridade superior a R\$ 160 bi em 2015”. Nesse sentido, conclui-se que, em 2014, metade de todas as receitas que o governo abriu mão, são renúncias amparadas em recursos do sistema de Proteção Social (CORDILHA, 2015).

Deve-se destacar que tais indicadores, deveriam servir de alerta para que o governo passasse a promover uma política de compensação no Orçamento da Seguridade Social, proporcional àquele montante renunciado, a fim de impedir prejuízos financeiros para o financiamento da seguridade social. O que temos observado, entretanto, é que não há evidências de mecanismos rígidos de controle compensatório para evitar esse prejuízo que vem sendo causado pela desoneração na folha de pagamento, no caixa da previdência social. Essas compensações são realizadas a posteriori e de modo parcial, com base em valores estimados que quase nunca representam o montante renunciado (SALVADOR, 2015; ANFIP, 2014).

Sendo assim, Cordilha (2015: 136) constata que:

“(…) as políticas previdenciárias e sociais vêm sendo prejudicadas pelas desonerações tributárias, primeiramente, porque grande parte das renúncias se dá diretamente sobre recursos da Seguridade, sistema institucionalizado de proteção social responsável por parte relevante dos bens, serviços e transferências monetárias destinadas a garantir certa equalização de renda e acesso a direitos universais por todos os cidadãos. Além disso, eventuais compensações para contrabalançar parte destes efeitos ocorrem de forma largamente aquém das necessidades do sistema. Ademais, o argumento de que estas medidas compensariam as perdas via elevação indireta da arrecadação (através do crescimento econômico e do emprego) não se sustenta em face à desaceleração das receitas previdenciárias e da Seguridade mais rapidamente que as suas despesas, concomitantemente à contínua expansão das desonerações. Sem contar que a economia não apenas não recupera como passa por um forte ajuste fiscal em 2015”(CORDILHA, 2015: 136).

Lavinas (2013) afirma que as desonerações na folha de pagamento acentuam o caráter regressivo do sistema tributário. Em certa medida, notamos que o engrandecimento das

desonerações tributárias “desde os anos 2000, e especialmente a partir de 2008, se deu *pari passu* a um aumento da carga de impostos indiretos no país” (CORDILHA, 2015: 138). Sendo assim, na medida em que uma grande parcela da arrecadação federal e da Seguridade advém desse tipo de tributo, sobrecarregando as famílias de menor renda, essa estrutura regressiva acaba por comprometer a eficácia das políticas inclusivas e redistributivas.

Portanto, o que se pode inferir dos resultados obtidos desses primeiros quatro anos de execução da política de desoneração da folha de pagamentos foi que, além de não apresentar resultados favoráveis quanto ao seu principal objetivo de incentivo à indústria, acaba por prejudicar o financiamento de políticas sociais, através da deterioração do Orçamento de Seguridade Social, indicando que tais incentivos não obtiveram êxito em compensar a queda de receitas decorrente dos impostos indiretos sobre produção e consumo em detrimento de impostos progressivos como renda e patrimônio, onerando as classes mais baixas. (CORDILHA, 2015: 144).

No que diz respeito aos gastos por tributo, através da tabela 5, podemos constatar que há a predominância, na concessão de benefícios, para tributos que são receita específica da Seguridade Social. Em tributos como PIS-PASEP, CSLL e COFINS, observamos que os mesmos desempenham um forte crescimento médio de 7%, no período de 2000-02 para 33%, de 2011-14 (CORDILHA, 2015: 100).

**TABELA 5 – Gastos tributários de 2010-14: bases efetivas de 2010 a 2012 e projeções para 2013 e 2014**

Tributos - Contribuição Social	Estimativa das Bases Efetivas			Projeção		Var. de 2010-14 em %
	2010	2011	2012	2013	2014	
<b>PIS-Pasep</b>	8.234.286.663	8.763.224.903	9.885.666.469	11.888.309.718	12.262.831.011	<b>48,92%</b>
<b>CSLL</b>	8.328.235.057	8.596.306.619	9.696.125.843	9.936.799.909	9.800.053.523	<b>17,67%</b>
<b>Cofins</b>	42.366.860.467	44.874.056.145	50.487.493.643	60.083.559.736	61.646.695.151	<b>45,51%</b>
<b>Previdência Social</b>	24.343.992.609	26.272.621.601	36.424.715.452	47.746.216.663	60.153.325.196	<b>147,10%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>83.273.374.796</b>	<b>88.506.209.268</b>	<b>106.494.001.407</b>	<b>129.654.886.026</b>	<b>143.862.904.881</b>	<b>72,76%</b>

Fonte: SALVADOR (2015). Elaboração própria

Analisando os dados por função orçamentária, nota-se que a função “comércio e serviços” possui maior destaque ao longo do período, e representa um total de 23,8%, no ano de 2014, devido ao fato de estarem alocadas as renúncias que dizem respeito ao SIMPLES NACIONAL, além das correspondentes ao desenvolvimento regional, como a Zona Franca de Manaus. Na função “trabalho” o número expressivo é justificado pela alocação da desoneração sobre a folha de pagamentos. O terceiro maior gasto por função é a “agricultura” que contempla

as renúncias relacionadas com a desoneração na cesta básica, que busca favorecer as famílias de menor renda, atenuando a carga tributária incidentes em certos alimentos e também promover o incentivo à exportação do produtor rural. As desonerações contempladas na função “indústria” dizem respeito a medidas de caráter setorial como o automotivo e petroquímico, além de parte das renúncias regionais e do próprio SIMPLES. Na função “saúde” cabe destacar que, o maior montante que está relacionada a esta renúncia, corresponde a dedução do Imposto de Renda sobre Pessoas Físicas (IRPF), de despesas com planos de saúde e serviços médicos e, no caso de Pessoas Jurídicas, à gastos com assistência médica, odontológica e farmacêutica, prestadas a funcionários. Na função “educação”, os gastos tributários demonstram um percentual de 3,2% no ano de 2014, que contemplam as deduções no IRPF e imunidade tributária das entidades educacionais sem fins lucrativos. Figuram aqui também, isenções sobre tributos (PIS-PASEP, COFINS, CSLL, IRPJ) para incentivo do Programa Universidade para Todos (PROUNI), criado desde 2004 pela esfera federal (CORDILHA, 2015: 101; SALVADOR, 2015:28).

**TABELA 6 – gastos tributários - projeções PLOA 2014 consolidação por função orçamentária**

<b>FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA</b>	<b>VALOR</b>	<b>%</b>
Comércio e Serviço	R\$ 59.468.110.050	<b>23,81%</b>
Trabalho	R\$ 44.401.594.887	<b>17,78%</b>
Agricultura	R\$ 36.201.332.183	<b>14,49%</b>
Indústria	R\$ 25.272.337.345	<b>10,12%</b>
Saúde	R\$ 23.722.002.753	<b>9,50%</b>
Assistência Social	R\$ 18.700.718.739	<b>7,49%</b>
Ciência e Tecnologia	R\$ 13.376.759.596	<b>5,36%</b>
Educação	R\$ 8.057.656.438	<b>3,23%</b>

Fonte: Receita Federal. Elaboração própria

Um problema identificado pelos autores, Cordilha (2015) e Salvador (2015), diz respeito a alocação da desoneração da folha de pagamentos, integralmente na função “trabalho”. Para Salvador, o caminho mais lógico seria que tal renúncia fosse alocada na função “previdência social”. Já para Cordilha (2015), alguns incentivos, alocados em uma só função, podem apresentar finalidades relacionadas a outras áreas, muitas vezes ocorrendo em subestimação do peso no total dos gastos, como no caso da desoneração da folha de pagamentos, que possui objetivos dentro dos setores de comércio e serviços, industrial, transportes e construção civil. Sendo assim, segundo a autora (*op. cit.*: 102), “*isso corrobora a hipótese de uma possível transferência da concessão direta de incentivos ao setor privado por mecanismos indiretos, muitos dos quais atingem diretamente direitos dos trabalhadores*”.

Outra tentativa de incentivo que não apresenta o resultado esperado pelo governo foi a da Lei 12.431/11. As Debêntures de Infraestrutura (DIs) acabam sendo deixadas de lado, tanto pelos investidores, quanto pelas empresas do setor. O país apresenta um grande desafio de financiamento em infraestrutura, e com isso, se torna muito difícil não só conseguir que os projetos ganhem “corpo” e saiam do papel, como também existem fatores de desincentivo aos investidores, a exemplo de juros altos e baixa liquidez. Portanto, tal projeto não segue a diante apesar dos potenciais ganhos mapeados pelo governo (BICALHO, 2014).

De modo geral, o que podemos inferir a partir dos resultados obtidos até o final do ano de 2014, foi que o governo não atinge seus objetivos almejados. Mesmo que essas ações reflitam em um aumento (temporário) da renda das famílias e das empresas, as mesmas não possuem impacto direto sobre o investimento e o consumo, uma vez que são dependentes de outras variáveis como as expectativas dos agentes econômicos (GENTIL & HERMANN, 2015). Com o progressivo aumento das práticas de desoneração, o governo tentou dar estímulos ao investimento privado e ao emprego, mas não pelo aumento na demanda, e sim com a redução de custos e/ou expansão das margens de lucros dos empresários. Contudo, nunca houve garantias de que as empresas gerariam mais postos de trabalho, principalmente sem um crescimento da demanda. Para Serrano e Summa (2012):

“Desonerações e aumentos de margem podem pontualmente evitar o fechamento de empresas, demissões e paralisação do investimento em empresas que estão à beira da inviabilidade e sem condições mínimas de rentabilidade em seus mercados internos ou externos. Mas para a imensa maioria das firmas que tem margens de lucro correntes acima do mínimo viável, aumentos adicionais nas margens tendem a não ter efeito nenhum sobre suas decisões de investimento. Em geral, o barateamento do custo de contratação da força de trabalho ou das máquinas em nada aumenta o emprego ou o investimento, mas tão somente as margens de lucro” (*op. cit.*: 22)

Os autores ainda criticam o fato de que, ao estimular o barateamento das importações de máquinas, o governo estaria incentivando a expansão da demanda em outros países e reduzindo a interna, aumentando a concorrência e reduzindo as margens de lucro de produtores domésticos de bens de capital. Sendo assim, Serrano e Summa (2012), não se mostram surpreendidos pelo fato dessas medidas, disseminadas desde fins de 2010, ainda não tenham surtido o efeito esperado, e muito pelo contrário, tenham agravado ainda mais a situação econômica brasileira.

Para Cordilha (2015) nota-se também uma alta concentração de tais desonerações sobre as contribuições relacionadas diretamente a Seguridade Social, prejudicando o financiamento de políticas de promoção da igualdade social no país.

“No âmbito social, tudo indica que a desoneração da folha e os gastos tributários em geral prejudicaram o financiamento de políticas capazes de promover a equidade no país. As desonerações tributárias, que implicam em menor arrecadação direta de receitas pelo governo, apresentaram contínuo crescimento tanto em montantes absolutos como em razão do PIB e da arrecadação federal, expansão esta calcada principalmente no crescimento das renúncias sobre receitas exclusivas do Sistema de Seguridade Social. Somente a desoneração da folha, por exemplo, foi responsável pelo desvio de R\$ 39,2 bilhões de Reais em receitas previdenciárias entre 2012 e 2014 (em valores de 2014), as quais não foram adequadamente compensadas pelo governo federal. Este avanço foi concomitante à desaceleração no crescimento das receitas dos sistemas previdenciário e do Orçamento da Seguridade, principal fator para a deterioração de seus saldos em período recente, fazendo com que as desonerações não possam ser excluídas como fator importante deste processo” (*op. cit.*: 144)

O que observamos no período 2011-14 foi um progressivo aumento da utilização das práticas de desonerações tributárias que não contribuem para o crescimento da economia, não elevam o investimento agregado, além de representarem grande barreira para o progresso social, comprometendo a Seguridade Social e arrefecendo o potencial financiamento das políticas públicas, acarretando em maior concentração de riquezas, em contraposição ao projeto desenvolvimentista firmado desde inícios da década de 2000.

## CONCLUSÃO

A partir da análise realizada pode-se concluir que o Governo Dilma Rousseff promove uma reorientação na política macroeconômica brasileira. Como apontado pelos autores Serrano e Summa (2012), através de medidas macroprudenciais de redução de crédito, de uma política de juros altos e com a contenção de gastos - produzindo um desestímulo ao investimento público - o governo vem, desde 2011, promovendo um ajuste fiscal, fato que contribuiu para a desaceleração do crescimento econômico no período. Para Gentil e Hermann (2015) o período é caracterizado por uma política fiscal ambígua, onde tentou-se conciliar tanto ações expansionistas, quanto restritivas, gerando uma falta de coordenação entre gasto público e política tributária.

A tese sustentada por Gentil e Hermann (2015) é a de que no período de 2011-14 há um viés privatizante da política, com a redução da intervenção do Estado, com uma preferência por gerar estímulos fiscais e creditícios às empresas privadas, em detrimento dos órgãos públicos, “através de leilões de concessões para a oferta de infraestrutura e até mesmo na área de saúde” (*op. cit.*: 8). Nesse sentido, o governo passa a ampliar o pacote de desonerações tributárias visando alavancar o investimento privado, transformando-se no eixo principal de estímulo do

crescimento econômico, fazendo com que, em 2014, o montante dessas desonerações chegasse ao valor de, aproximadamente, R\$ 254 bilhões, ou seja, 4,9% do PIB deste ano.

Contudo, esse esforço por parte do governo para que houvesse um estímulo do investimento privado na economia, acabou por não trazer resultados, e muito pelo contrário, o que observou-se foi uma grande queda desses investimentos, principalmente no setor industrial. Isso acaba por gerar desemprego, queda na renda das famílias e aumento da informalidade, agravando o cenário econômico. É importante observar também que o alto grau de desonerações aplicadas afeta diretamente o financiamento futuro das políticas sociais, uma vez que o governo não exigiu nenhum tipo de contrapartida do setor privado, que se beneficiou por um longo período dessas desonerações, nem na forma de aumento do nível de investimento, ou no aumento na oferta de postos de trabalho, ou mesmo com garantias de cumprimento de direitos trabalhistas.

Portanto, podemos afirmar que a política de desoneração tributária feita de forma isolada, não trouxe resultados. A prática de desoneração tributária deve estar cercada por um conjunto de políticas que apontem na mesma direção em um cenário onde haja a presença de políticas harmoniosas, voltadas para o mesmo objetivo, quando se tem um projeto de desenvolvimento econômico bem estruturado para o país, fato que não pode ser observado durante o período em que o Partido dos Trabalhadores esteve na presidência. Nesse sentido, segundo João Sicsú (2015),

“Como o PT e seus aliados não têm um projeto de desenvolvimento, além de governarem no varejo, não transmitem à sociedade um sonho de País. O PT e seus aliados deixaram a sociedade brasileira num vácuo, sem sonho. O Brasil não precisa somente de um modelo de políticas econômicas, precisa de uma estratégia de desenvolvimento para ser sonhada. Uma estratégia de desenvolvimento deve, acima de tudo, emular o imaginário da sociedade transformando-se em sonho, em utopia, em orgulho. Isso, o PT fez muito bem quando estava na oposição”.

Dessa forma, a política de desoneração tributária deve ser vista como apenas um item em uma agenda de desenvolvimento econômico. Ela não pode ser usada como mecanismo que vá contraarestar todo um conjunto adverso ao crescimento do país, pois ela não tem força para isso isoladamente.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, J. R. R.; SOARES, J. M.; CASTRO, K. P. *Avaliação da estrutura e do desempenho do sistema tributário brasileiro: livro branco da tributação brasileira*. Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2013. (Texto para Discussão, n. 265).

\_\_\_\_\_. PINTO, V da C. *Composição da desoneração (completa) da folha de salários*. IBRE/FGV, Nota Técnica 41, julho/2014.

\_\_\_\_\_. VARSANO, R.; ARAUJO, E.; PESSOA, E.; RAMUNDO, J. C. e SILVA, N. *Tributação no Brasil: Características Marcantes e Diretrizes para a Reforma*. Revista do BNDES. Rio de Janeiro: BNDES, n. 9, 1998.

BARBOSA, N. e SOUZA, J. A. P. *A Inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda*. 2010. Disponível em <http://nodocuments.files.wordpress.com/2010/03/barbosa-nelson-souza-jose-antonio-pereira-de-a-inflexao-do-governo-lula-politica-economica-crescimento-e-distribuicao-de-renda.pdf> . Acessado em: 25/02/2016.

BASTOS, C. P.; RODRIGUES, R.; LARA, F. M. *As finanças públicas e o impacto fiscal entre 2003 e 2012: 10 anos de governo do Partido dos Trabalhadores*. Ensaio FEE, vol. 36 (1). 2015.

BICALHO, Filipe Carneiro. *Debêntures de Infraestrutura: perspectivas da Lei 12.431/11*. UNB, 2014.

CARVALHO, Marcelo Soares de. *Os pós-keynesianos e o pleno emprego: uma proposta e suas origens, limites e possibilidades*. Tese de doutorado. Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2011.

CORDILHA, Ana Carolina. *Desoneração da Folha de Pagamentos: impactos na competitividade e política social*. Dissertação (Mestrado em Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas) - Instituto de Economia – UFRJ. 2015.

DE BRITO, Maria Martha. *Política fiscal e a desaceleração da economia brasileira desde 2011*. Trabalho de conclusão de curso. Instituto de Economia – UFRJ. 2014.

DOS SANTOS, Raissa Ferreira. *Evolução da carga tributária e dos benefícios tributários federais de 2000-2012*. Trabalho de conclusão de curso. Instituto de Economia – UFRJ. 2014.

FREITAS, M. C. P. *Política monetária e meta de inflação no Brasil em 2011*. São Paulo: Fundap, 2012.

GENTIL, Denise L., HERMANN, Jeniffer. *A Política Fiscal do Primeiro Governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso*. Seminário de pesquisa. Instituto de Economia. 2015.

JORGE, Caroline Teixeira; MARTINS, Norberto Montani. *Política fiscal e a desaceleração da economia brasileira no governo Dilma (2010-2012)*. 2013.

Jornal O Estado de São Paulo. *Dilma admite demora do governo em perceber gravidade da crise econômica*. 24/08/2015.

Jornal Valor Econômico. *Em meio a ajuste fiscal, renúncias ainda somam R\$ 264 bilhões*. 01/02/2016;

KALECKI, M. *Três caminhos para o pleno emprego*. In: Miglioli, J. (org.). São Paulo, Ática, Coleção Grandes Cientistas Sociais, v. 16, 1980.

KEYNES, J. M. *Teoria Geral do emprego, do juro e da moeda*. Lisboa: Editora. Relógio d'Água. 2010.

KUPFER, David. *Dez anos de política industrial*. Valor, São Paulo, 8 de julho, p.A13. Disponível em: < <http://www.ie.ufrj.br/clipping/download/dezanos.pdf>>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2016.

LAVINAS, Lena. *Latin America: anti-poverty schemes instead of social protection*. DesiguALdades.net, Working Paper n. 51, 2013.

MACIEL, Marcelo Sobreiro. *Dependência de trajetória nos incentivos fiscais: fragmentação do empresariado na reforma tributária*. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ. Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara de Deputados – CEFOR. Brasília. Jun/2009. Disponível em: <http://bit.ly/1cpnRPd>.

Ministério da Fazenda (MFAZ). Desoneração da Folha de Pagamentos: Perguntas e Respostas. 2012. Disponível em: <http://www1.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2012/cartilhadesoneracao.pdf>. Acesso em 02/02/2016.

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). PBM. Balanço Executivo.

MIRANDA, Ricardo Nunes de. *Zona Franca de Manaus: Desafios e Vulnerabilidades*. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, Textos para Discussão - 126, Abril, 2013. Disponível em < <http://www.senado.gov.br> > Acesso em 14 de fevereiro de 2016.

MODENESI, A. M.. *Política Monetária e Combate à Inflação*. In: EARP, F.S.; BASTIAN, E.F.; MODENESI, A.N.. (Org.). Como vai o Brasil? A economia brasileira no terceiro milênio. 1ed.RIO DE JANEIRO: Imã Editorial, 2014, v. 1, p. 1-279.

OCKE-Reis CO. *Mensuração dos gastos tributários: o caso dos planos de saúde: 2003- 2011*. Brasília (DF): IPEA; 2013. (Nota técnica; 5).

ORAIR, Rodrigo Octávio. *Desonerações em alta e elevação da carga tributária: o que explica este paradoxo?* 2014. Disponível em: [http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/2014/08/CTB\\_2014.pdf](http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/2014/08/CTB_2014.pdf). Acesso em: 28 de fevereiro de 2016.

\_\_\_\_\_. et al. *Carga tributária brasileira: estimação e análise dos determinantes da evolução recente – 2002-2012*. Texto para discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Rio de Janeiro, nº 1875, 2013. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1875.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1875.pdf). Acesso em: 11 fevereiro de 2016.

\_\_\_\_\_. GOBETTI, S. W. *Progressividade Tributária: a agenda esquecida*. Concurso de monografia em Finanças Públicas. XX Prêmio Tesouro Nacional 2015.

PIRES, M. C. C. *Multiplicadores Fiscais no Brasil: uma contribuição ao debate sobre políticas fiscais anticíclicas*. XIV Prêmio Tesouro Nacional. Finanças Públicas. Tema III: Política Fiscal e a Crise Econômica Internacional. Terceiro Lugar. 2009.

RECEITA FEDERAL. Demonstrativo dos Gastos Tributários, 2003-2015 (anos de publicação).

SALVADOR Evilasio. *Os Impactos das Renúncias Tributárias no Financiamento das Políticas Sociais no Brasil*. Brasília: NESC, 2015.

SANTOS, C. H. M.; RIBEIRO, M. B.; GOBETTI, S. W. *A evolução da carga tributária bruta brasileira no período 1995-2007: tamanho, composição e especificações econométricas agregadas*. Brasília: Ipea, 2008. (Texto para Discussão, n. 1350).

\_\_\_\_\_. GENTIL, D. *A CF/88 e as finanças públicas brasileiras*. In: CARDOSO JR, J. C. *A Constituição Brasileira de 1988 revisitada*. Brasília: Ipea, 2009. v. 1

Serrano, F.; Summa, R. *Política Macroeconômica, crescimento e distribuição de renda na Economia Brasileira dos anos 2000*. IV Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira, 2011.

SERRANO, Franklin; SUMMA, Ricardo. *A desaceleração rudimentar da economia brasileira desde 2011*. OIKOS (Rio de Janeiro), v. 11, n. 2, 2012.

TERRA, Fabio H. B.; FERRARI FILHO, Fernando. *As políticas econômicas em Keynes: reflexões para a economia brasileira no período 1995-2011*. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA ANPEC — ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA, XL, 2014.

## ANEXO 1

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2002-2005	2005-2008	2008-2011	2011-2013	2002-2013
	Participação no PIB (%)												Variação em proporção do PIB (%)				
Impostos sobre renda, lucros e ganhos de capital - Pessoas físicas	1,9	1,96	2,02	2,18	2,16	2,27	2,43	2,28	2,33	2,52	2,64	2,64	0,28	0,25	0,09	0,13	0,75
Impostos sobre renda, lucros e ganhos de capital - Pessoas jurídicas	2,94	2,75	2,81	3,37	3,32	3,72	4,01	3,78	3,42	3,78	3,31	3,24	0,43	0,63	-0,23	-0,54	0,29
Impostos sobre renda, lucros e ganhos de capital - Não classificáveis	1,65	1,6	1,33	1,39	1,38	1,27	1,35	1,23	1,13	1,36	1,28	1,29	-0,26	-0,04	0,01	-0,06	-0,35
Impostos sobre a folha de pagamento	2,12	2,09	2,07	2,15	2,23	2,2	2,26	2,37	2,3	2,45	2,64	2,69	0,03	0,11	0,19	0,24	0,57
Contribuições sociais	5,53	5,44	5,65	5,82	6,01	6,11	6,15	6,44	6,49	6,8	7,14	7,15	0,29	0,33	0,66	0,34	1,62
Impostos sobre a propriedade - Transações financeiras e de capital	1,64	1,61	1,63	1,63	1,63	1,66	0,7	0,59	0,7	0,77	0,7	0,65	-0,01	-0,93	0,08	-0,12	-0,99
Impostos sobre a propriedade - Demais	1,16	1,15	1,13	1,15	1,19	1,23	1,23	1,3	1,28	1,33	1,4	1,43	-0,01	0,08	0,09	0,11	0,27
Impostos sobre o comércio e as transações internacionais	1,21	1,06	1,46	1,45	1,47	1,58	1,89	1,53	1,72	1,89	2,04	2,05	0,24	0,44	0,01	0,16	0,85
Impostos sobre bens e serviços	13,83	13,69	14,1	14,26	14,01	13,86	14,09	13,39	13,77	14,02	14,14	14,05	0,43	-0,16	-0,07	0,03	0,22
Outros impostos	0,03	0	0,01	0,01	0,01	0,06	-0,03	-0,04	0,01	0,01	-0,01	0	-0,02	-0,05	0,04	-0,01	-0,04
CTB	32	31,4	32,2	33,4	33,4	34	34,1	32,9	33,1	34,9	35,3	35,2	1,4	0,66	0,86	0,27	3,18
	Valores reais (Bilhões de R\$)												Tx. de cresc. (a.a.)				
Impostos sobre renda, lucros e ganhos de capital - Pessoas físicas	54,5	56,5	62,5	69,7	73	83,2	96,4	92,1	104	116	122,4	122,9	8,5%	11,4%	6,4%	4,4%	8,2%
Impostos sobre renda, lucros e ganhos de capital - Pessoas jurídicas	85,4	79,5	87	108,1	112,6	136,8	159	152,5	152,9	174,4	154,4	150,3	8,2%	13,7%	3,1%	-10,6%	5,6%
Impostos sobre renda, lucros e ganhos de capital - Não classificáveis	47,2	46,2	41,2	44,4	46,7	46,4	53,1	49,5	50,4	62,3	59,4	60,3	-2,1%	6,2%	5,5%	-2,5%	2,4%
Impostos sobre a folha de pagamento	61	60,3	64,1	68,8	75,5	80,7	89,4	95,4	102,8	112,8	122,4	125,4	4,1%	9,1%	8,1%	8,2%	7,2%
Contribuições sociais	158,4	156,8	174,3	185,9	203,4	224	243	259,6	289,7	312,9	330,9	333	5,5%	9,3%	8,8%	4,8%	7,5%
Impostos sobre a propriedade - Transações financeiras e de capital	47,2	46,6	50,3	52,1	55,3	60,9	27,6	23,9	31,4	35,6	32,3	30,3	3,4%	-19,1%	8,8%	-11,4%	-4,2%
Impostos sobre a propriedade - Demais	33,8	33,5	35,1	37,1	40,6	45,4	49,2	52,9	57,4	61,5	65,4	66,3	3,2%	9,9%	7,7%	5,9%	6,7%
Impostos sobre o comércio e as transações internacionais	34,6	30,7	44,9	46,3	49,7	58,2	74,6	61,6	76,7	87,1	94,5	95,7	10,1%	17,3%	5,3%	7,3%	10,3%
Impostos sobre bens e serviços	397,8	395,1	435,9	456,1	474,7	508,9	558	539,7	615	645,6	656,4	655	4,7%	7,0%	5,0%	1,1%	4,9%
Outros impostos	1	0,1	0,2	0,4	0,4	2,1	-1,3	-1,7	0,2	0,4	-0,6	-0,2	-	-	-	-	-
Receitas tributárias	921	905	995	1.069	1.132	1.247	1.349	1.326	1.481	1.609	1.637	1.639	5,1%	8,1%	6,0%	1,4%	5,7%
PIB	2.877	2.885	3.090	3.199	3.389	3.672	3.959	4.031	4.467	4.604	4.642	4.664	3,6%	7,4%	5,2%	1,0%	4,8%

FONTE: ORAIR (2014). Elaboração própria.